

UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX
DE L'INET

PROMOTION LÉO LAGRANGE

2016-2017



Par **Véronique ROBITAILLIE**

DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE DU CNFPT
EN CHARGE DE LA DIRECTION DE L'INET



Les projets collectifs réalisés par les élèves administrateurs de l'INET sont un temps fort de la scolarité. Exercice pédagogique qui doit amener les élèves à travailler en groupe en mode projet pour répondre à une commande d'une collectivité, c'est aussi l'occasion de faire le point sur les problématiques des grandes collectivités après la mise en place des réformes importantes ces dernières années.

Les questions de gouvernance et de répartition des compétences font toujours partie de ces préoccupations. Elles s'accompagnent de réflexion sur l'amélioration du service rendu aux publics, par des méthodes innovantes et participatives. Les politiques sociales sont également largement représentées dans les projets proposés cette année.

Des partenariats nouveaux se sont créés, comme pour le projet proposé pour la première fois par la Caisse des Dépôts et consignations sur les enjeux de la régénération des zones d'activités. Des collectivités préfiguratrices de future fusion, comme l'établissement public interdépartemental Yvelines-Hauts de Seine, font aussi partie de ces nouveaux partenaires.

Sans surprise, les démarches participatives sont toujours au cœur des projets. Nos élèves se sont montrés à l'aise avec ces démarches innovantes, n'hésitant pas à bousculer les codes et à faire preuve d'audace. Ne vous privez plus de leur expertise et n'hésitez pas à les solliciter pour vous accompagner dans vos projets.



Par Fabien TASTET

PRÉSIDENT DE L'AATF

Chaque année, les projets collectifs des élèves administrateurs territoriaux sont très attendus.

Par les élèves d'abord, puisqu'ils constituent un temps fort dans le parcours de formation des futurs administrateurs territoriaux. Unique son genre au sein des écoles de la haute fonction publique, le projet collectif est une véritable aventure humaine, à la fois exigeante et ambitieuse, mais tellement enrichissante !

Par les collectivités commanditaires ensuite, qui bénéficient, sur un temps suffisamment long, du regard neuf et des compétences diverses d'une équipe engagée et disponible, pour faire avancer leurs réflexions, participer à leurs chantiers d'actualité, proposer une méthodologie d'action, d'aide à la décision ou d'accompagnement au changement ou encore dynamiser une démarche en mode projet.

Pour nous tous enfin, décideurs locaux, agents territoriaux ou élus, car les solutions préconisées par les élèves constituent autant de sources d'inspiration pour les problématiques proches, tant concernant les politiques publiques mises en œuvre que l'évolution de nos organisations. Elles témoignent de la qualité de leur réflexion et de leur agilité intellectuelle, garantes de leurs compétences professionnelles et de leur future intégration dans nos collectivités.

Mobilité, jeunesse, emploi, attractivité, proximité, solidarité, équité de traitement, innovation, mutualisation, participation et motivation des agents... cette année encore, les thématiques retenues sont en prise directe avec les réalités quotidiennes des collectivités et de leur avenir en pleine mutation. Aussi diverses soient-elles, l'attention à l'utilisateur, le respect des valeurs de service public, le souci de qualité de service rendu et de l'efficacité de l'organisation, imprègnent les dynamiques d'action.

C'est bien l'engagement des territoriaux, au service des territoires et des habitants, aux côtés des élus, qui pourra faire émerger les solutions de demain.

L'AATF salue leurs productions, vous invite à les découvrir, à vous en inspirer et, au-delà de la lecture de ce recueil, à rencontrer les élèves pour mieux les connaître.

SOMMAIRE

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ATTRACTIVITÉ

- Un autre regard sur les mobilités : mieux intégrer les besoins et l'impact des déplacements dans la stratégie territoriale
BREST MÉTROPOLE/VILLE DE BREST 7
- Les enjeux de la régénération des zones d'activités
CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS 17
- Vers une politique d'insertion plus performante
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE MAINE-ET-LOIRE 27

ORGANISATION/RESSOURCES HUMAINES

- Le projet d'administration, une démarche de rénovation du modèle d'organisation
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PUY EN VELAY 37
- Équité de traitement des usagers et harmonisation des moyens des Maisons du Rhône
MÉTROPOLE DE LYON 49
- Accompagner l'optimisation du temps de travail et l'amélioration du service rendu aux usagers
VILLE D'AVIGNON 61
- Le RIFSEEP : plus que réformer, faire adhérer
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE L'ESPACE SUD MARTINIQUE 71
- Fusion d'intercommunalités et compétences facultatives : qui va garder les enfants ?
VILLE DE POITIERS/GRAND POITIERS 83

POLITIQUES PUBLIQUES / RELATION AUX USAGERS

- Un nouvel élan pour la politique périscolaire ? !
MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION 95

- Établir un règlement départemental d'aide sociale unique
**ÉTABLISSEMENT PUBLIC INTERDÉPARTEMENTAL
 YVELINES / HAUTS-DE-SEINE..... 107**

- Conduire le changement dans une organisation matricielle et
 territorialisée : la politique de l'enfance
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA MEUSE 119

- Une histoire d'accueil...
VILLE DE SAINT-DENIS..... 131



Daphné BOGO

daphne.bogo@administrateur-inet.org



Amélie FROMENTIN

amelie.fromentin@administrateur-inet.org



Lisa THOREZ

lisa.thorez@administrateur-inet.org



Yaël TRANIER

yael.tranier@administrateur-inet.org

BREST MÉTROPOLE



**MIEUX INTÉGRER LES
BESOINS ET L'IMPACT
DES DÉPLACEMENTS
DANS LA STRATÉGIE
TERRITORIALE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ **Jean-Philippe LAMY**

Directeur général adjoint Pôle Développement économique et urbain

OPPORTUNITÉS D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DE LA MOBILITÉ A L'ÉCHELLE DU PAYS DE BREST

Une nouvelle gouvernance de la mobilité

La mission confiée par Brest Métropole consiste à proposer une nouvelle gouvernance de la mobilité à l'échelle du Pays de Brest. Il s'agit de penser la politique des transports à une échelle territoriale plus grande que celle de la métropole, pour mettre en cohérence l'action publique avec le bassin de vie et de déplacements des habitants, Le projet vise à établir une gouvernance concertée entre plusieurs niveaux de collectivités: la Métropole, le Pôle métropolitain du Pays de Brest (PMPB), les communautés de communes membres du Pays, la Région, le Département.

La mission a évalué l'acceptabilité du projet par les différents partenaires institutionnels, approfondi ses enjeux stratégiques et opérationnels, et proposé aux élus des modalités de mise en œuvre.

Des objectifs ambitieux fondés sur des opportunités

Brest Métropole mettait en avant l'existence d'une « triple fenêtre d'opportunités » qui favorise le passage à une gouvernance des transports à l'échelle du Pays :

- **la fin des contrats de délégation de service public** (DSP) des transports urbains métropolitains et des transports interurbains départementaux en 2018 permet de réfléchir à de nouveaux modes de gouvernance et d'exploitation ;
- **la réforme territoriale**, et notamment le transfert des transports interurbains du Département à la Région en 2017, conduit à un repositionnement stratégique des collectivités. Pour Brest Métropole, la montée en puissance de l'échelon régional se traduit par un éloignement du centre de décision en matière de transports interurbains ;
- **le volontarisme des élus** de Brest Métropole permet de mener des actions communes avec les membres du Pays. La particularité géographique de Brest Métropole, à l'ouest d'une région déjà enclavée, et sa situation institutionnelle de petite métropole très intégrée, la conduit à mener des actions de coopération territoriale pour améliorer l'attractivité du territoire et développer des services publics de qualité.

Le projet collectif a permis de préciser les objectifs de la refonte de la gouvernance des transports :

- améliorer le service aux usagers, dans un contexte de réduction des dépenses publiques qui exclut une augmentation importante du niveau de service et impose de rechercher des solutions économes ;
- maîtriser le territoire du Pays, c'est-à-dire mettre en œuvre une action publique cohérente à l'échelle du bassin de vie, au-delà des périmètres institutionnels ;
- affirmer une relation bilatérale avec la Région, dans laquelle la Métropole assume le rôle de porte-parole du territoire du Pays, voire de l'Ouest breton dans son ensemble.

UNE MÉTHODE PROSPECTIVE ET TRANSPARENTE À POURSUIVRE DANS LA FUTURE GOUVERNANCE

Les élus ont souhaité une analyse des enjeux stratégiques et opérationnels du projet, c'est-à-dire qu'il identifie les avantages à la mise en œuvre d'une gouvernance commune des transports, à la fois pour les collectivités participantes et pour les usagers.

Un récit des transports à l'horizon 2030

La première étape a consisté à accompagner la réflexion en proposant un horizon idéal de long terme permettant d'orienter l'action. Purement fictionnel et n'engageant pas le commanditaire, ce « récit des transports collectifs » contribue à offrir une vision commune, déterminer les marges d'amélioration et identifier les gains attendus tant pour les usagers que pour les parties prenantes.

À l'inverse des constats et des représentations actuelles, le déplacement partagé devient synonyme de transport sûr, efficace, performant, facile d'accès, convivial, innovant, adaptatif, solidaire et équitable en termes de maillage territorial et de solutions adaptées aux spécificités de chaque territoire.

Prenant le parti de gommer les distinctions juridiques entre modes interurbain et urbain pour lui substituer la simple différenciation entre lignes express (reliant centres bourg et principaux équipements d'importance), et lignes de desserte (comportant davantage d'arrêts afin de permettre un maillage plus fin), ce récit balaye, du point de vue de l'utilisateur, l'ensemble des avantages que revêt une gestion intégrée des questions de mobilité.

L'amélioration de la cohérence tarifaire, de la signalétique et de la billettique mais aussi la convivialité des aires de covoiturage où s'implanteront demain boulangers et loueurs de vélo; la préservation du réseau historique de transporteurs locaux conjugée aux modalités d'interventions des plateformes privées d'autopartage; l'intégration nécessaire de la question du stationnement et du financement au moyen d'un possible

versement transports progressivement étendu à l'ensemble du territoire... Tous les aspects de la mobilité sont ici pensés pour faire du Pays de Brest un territoire pilote en matière de mobilité alternative, partagée, socialement et techniquement innovante, au bénéfice de ses habitants.

Propositions pour une gouvernance partagée

Le projet collectif a proposé à Brest Métropole et à ses partenaires une gouvernance commune de la mobilité à l'échelle du Pays de Brest, suivant deux axes :

➔ *coordination des politiques de mobilité dans le Pays de Brest.*

L'action publique en matière de mobilité doit être globale et ne pas se limiter à l'organisation des transports publics. Il est proposé que le Pays se saisisse de ces enjeux communs et aborde, au sein du Comité de pilotage transports du Pays, les nouveaux usages de la voiture (covoiturage, autopartage), les modes actifs de déplacement, l'expérimentation de moyens alternatifs - navettes, transport à la demande - et l'intermodalité. La gouvernance s'appuie sur le fonctionnement existant du Pays, c'est-à-dire l'échange de bonnes pratiques et la définition d'orientations communes, sans transférer de nouvelles compétences au Pays.

➔ *engagement d'un dialogue avec la Région sur la création d'un réseau de transport public unifié.*

Il s'agit de réunir les transports urbains et interurbains au sein d'un même réseau, pour offrir aux usagers un service plus simple et plus cohérent, pensé en fonction de leurs besoins. Il inclurait un tarif unique à l'échelle du Pays, une billettique commune, une signalétique et une information harmonisées, et permettrait d'intégrer la navette transrade reliant Brest à la presqu'île de Crozon. Pour mettre en œuvre ce réseau unifié, la conclusion d'une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) est proposée. Ce mode conventionnel innovant permet d'associer l'ensemble des collectivités à un projet politique commun pendant une durée limitée. Afin de gérer concrètement

les services intégrés, la convention serait ensuite déclinée au moyen d'un outil permettant un mode d'exploitation commun, qui pourrait être un groupement de commande pour une délégation de service public unique à court terme, et une société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) à moyen terme.

UNE TENSION ENTRE STRATÉGIE TERRITORIALE ET BESOINS DES USAGERS

Il existe une convergence forte des acteurs dans leur intérêt marqué pour la mobilité et les transports. Ils s'accordent aussi sur la pertinence d'organiser la mobilité à l'échelle du bassin de vie. À ce titre, les habitants usagers devraient être au centre de la réflexion. Pour autant, deux points d'attention doivent être retenus sur la faible prise en compte ou valorisation de la place de l'utilisateur. Les solutions envisagées sont le décroisement de la mobilité en recentrant la réflexion sur l'analyse des besoins des usagers ainsi que le décalage des préoccupations des territoires, directement liées aux besoins différenciés de leurs habitants urbains ou ruraux.

Une tension existe entre la stratégie des collectivités et les besoins des usagers. Ainsi, sur la question du développement de la liaison Brest-Landerneau, les élus ont exprimé des craintes réciproques de perte d'habitants ou d'activités. De plus, la démarche sur les mobilités devait démontrer sa cohérence avec l'éventualité de l'élargissement de la Métropole. La tension entre des intérêts qui ne devraient pas s'opposer mais se rejoindre a été intégrée dans une approche renouvelée des mobilités et de l'accessibilité des services, puissant levier d'attractivité.

Cela a ainsi participé à infléchir la démarche pour mieux tenir compte des besoins des usagers, en soutenant l'argument d'une accessibilité à double sens, à chaque extrémité de la ligne de transport collectif, servant réciproquement les deux territoires desservis.

Des transports à la mobilité : une exigence de décloisonnement

Pour les différents niveaux de collectivité, il est difficile de partager un regard commun sur la question des transports. Brest Métropole et la Région envisagent traditionnellement la politique sous l'angle de leur compétence. A contrario, les communautés de communes ont une approche plus transversale de la mobilité, qui est intégrée dans leurs projets de territoire, et ont souvent pris des initiatives dans ce domaine. Afin de compenser un réseau de transports interurbains peu développé ou inadapté aux besoins des usagers et de valoriser des nouveaux usages de la voiture, les communautés de communes ont apporté des solutions en termes d'aménagement d'aires de covoiturage, d'expérimentations d'autostop organisé et de transport à la demande.

La proposition d'une gouvernance partagée, structurée autour du PMPB ou par l'intermédiaire d'un outil conventionnel de type CTEC, permettra d'intégrer toutes les mobilités. Elle aura également l'intérêt d'intégrer peu à peu les mobilités innovantes (par exemple les voitures sans chauffeur), et de mieux penser les intermodalités.

La politique de la mobilité souffre d'être parfois pensée « en silo », sans lien visible avec d'autres politiques publiques. La question de la mobilité au sein d'un territoire semble pourtant être une thématique transversale. Ainsi, lors des entretiens, les questions de santé publique et de développement durable n'ont jamais été évoquées, alors qu'il s'agit de problématiques actuelles.

De plus, l'analyse des documents de référence a permis de constater un manque de visibilité des transports dans des politiques publiques comme l'aménagement du territoire, l'habitat et le développement économique. Une approche décloisonnée de la mobilité a été proposée afin de la concevoir largement et de manière ouverte. Cette nouvelle dynamique permettrait de prendre en compte les décalages de préoccupations et de rythme entre les territoires.

UNE CONDUITE DE PROJET ET DES OUTILS JURIDIQUES TRANSFÉRABLES À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Conduire un projet commun ambitieux sur des bases renouvelées

Le « recadrage » de la commande souhaité par les élus a été clairement exprimé au début du projet collectif. Il s'agissait de définir un projet commun, partager un récit territorial, démontrer la plus-value du projet pour chacun, plutôt que de valider une « boîte à outils ». Le premier élément de méthodologie transférable est donc le temps et l'analyse consacrés à l'émergence et la reformulation d'un projet commun de gouvernance sur les mobilités.

Une série de propositions a été émise sur la démarche projet : faire vivre le comité de pilotage transport du Pays au cœur d'une politique transversale, en y associant les différents partenaires (collectivités, ADEUPa, transporteurs, experts). Et, concomitamment, construire le dialogue avec la Région sur la base d'une plateforme de négociation des différents éléments inscrits au scénario des transports collectifs à l'échelle du pays de Brest. Plus concrètement, cette plateforme doit contenir les propositions d'actions communes, déterminer le périmètre et conduire l'expérimentation sur le réseau unifié. De façon générale, des propositions d'amélioration de la conduite du projet ont été formulées : relance du mode projet, réflexion sur les instances existantes, calendrier commun, définition des modalités d'échanges d'informations et des instances de validation. Enfin, il resterait à repenser la structuration et la lisibilité des espaces stratégiques de dialogue, de décision et des délégations.

Concernant la mise en œuvre technique, juridique et conventionnelle du projet, le territoire possède une expertise reconnue par les différents acteurs, élus comme techniciens. Cela concerne principalement les outils juridiques qui vont encadrer cette démarche et porter le signal fort d'une volonté de « faire ensemble » au-delà de la répartition des compétences issues de la Loi NOTRe (CTEC). De plus, les modes de gestion de l'activité elle-même, (groupement de commande, SEMop) procéderont d'une volonté commune d'innover.

Saisir l'opportunité d'outils juridiques innovants

La convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence (CTEC) est une modalité de gouvernance originale. Il s'agit d'une proposition inédite : elle n'a jamais été mise en œuvre dans le domaine des mobilités. Cette voie conventionnelle originale présente plusieurs avantages qui la rendent pertinente pour le projet du Pays de Brest.

En effet, elle relève de l'initiative de la Région, dans le cadre de son chef de filât sur les transports. Elle est innovante et facteur de visibilité. Elle est souple, offrant la possibilité d'une définition variable du périmètre et du contenu en fonction de la volonté des acteurs impliqués. Inclusive, elle permet la participation de tous les niveaux de collectivités à sa signature et précise les responsabilités de chacun. Enfin, elle n'est pas engageante sur le long terme puisque sa durée maximale est fixée à six ans.

Les modes de gestion proposés sont également innovants. À court terme, un groupement de commande pour une seule DSP qui inclurait les réseaux urbains, interurbain, et le transrade, peut suffire à mettre en œuvre les actions et projets décidés dans le cadre de la CTEC. Cette possibilité a été récemment ouverte par la loi. À moyen terme, la mission propose la création d'une entreprise publique locale. Les règles juridiques spécifiques au secteur des transports commandent d'écarter la solution de la société publique locale (SPL) dans laquelle l'activité devrait en majeure partie être gérée directement par la SPL. En revanche, Brest Métropole et ses partenaires pourraient saisir l'opportunité d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) particulièrement adaptée au domaine des transports et des mobilités.

Une SEMOp, comme une SEM, se compose d'actionnaires publics et privés. La mise en concurrence est organisée en amont de la création de la société pour le choix de l'actionnaire privé. Grâce à sa gouvernance mixte, la SEMOp permet de réunir les avantages de la gestion publique (maîtrise des décisions) et de la DSP (l'expertise du délégataire, la souplesse de la gestion privée).



Émilie GANNE

emilie.ganne@administrateur-inet.org



Mylène JOSEPH-FILIN

mylene.joseph-filin@administrateur-inet.org



Anne Lise LEMAIRE

anne-lise.lemaire@administrateur-inet.org



Jérôme MIGLIANICO

jerome.miglianico@administrateur-inet.org

**CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS**



**RÉGÉNÉRER LES
ZONES D'ACTIVITÉS
ÉCONOMIQUES : DEUX
TERRITOIRES PILOTES,
LE GRAND TARBES ET
LA VILLE DE MIRAMAS**

Tuteurs au sein de la collectivité :

→ **Gwenola MARTIN**

Responsable Service Ingénierie et Expertises Territoriales
Département Appui aux Territoires Direction du Réseau et des Territoires

→ **Michel-François DELANNOY**

Expert Projets Territoriaux Complexes
Coordonnateur du dispositif « Centres Villes de Demain »

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) doit, selon Pierre-René Lemas, son directeur général, redevenir la « Caisse des Dépôts des territoires », en apportant des solutions adaptées à leurs nouveaux besoins et en renforçant l'appui aux acteurs locaux. Les prêts et les investissements sur fonds propres de la CDC répondent à cet objectif de soutien à l'investissement local, tout comme l'ingénierie territoriale proposée aux élus.

La Direction du Réseau et des Territoires a créé un Service Ingénierie et Expertises Territoriales (SIET) dont la mission est d'appuyer les directions régionales dans l'accompagnement amont des projets des collectivités et la réalisation de conventions territoriales pluriannuelles, de diffuser les bonnes pratiques et d'accompagner des expérimentations locales.

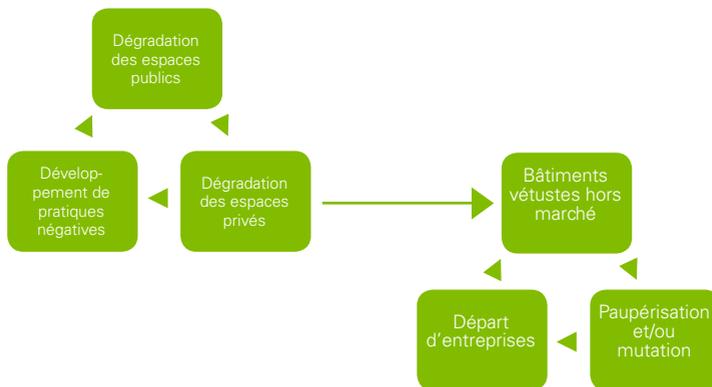
Le SIET a identifié la régénération des zones d'activités économiques (ZA) comme un enjeu majeur pour les territoires, les collectivités locales et leurs populations. Son objectif est d'identifier les pistes d'action contre le phénomène de dégénérescence des zones d'activités (ZA).

Afin que cette analyse s’ancre véritablement dans les territoires, le SIET a associé deux sites à sa réflexion: le Grand Tarbes (Communauté d’agglomération des Hautes-Pyrénées) et la Ville de Miramas, commune membre de la Métropole Marseille-Aix-Provence.

Un commanditaire, la CDC, et deux territoires pilotes

Une zone d’activités économiques peut être définie comme une concentration d’activités artisanales, tertiaires, industrielles ou logistiques sur un espace aménagé dans le cadre d’une opération réalisée par un maître d’ouvrage public ou par des promoteurs/ investisseurs privés qui vont céder ou louer les terrains et les bâtiments à des entreprises pour qu’elles exercent leur activité économique. Le nombre de ZA oscillerait en France entre 24 000 et 32 000.

Le phénomène de dégénérescence des ZA est un phénomène complexe qui combine la dégradation des espaces publics, celle des espaces privés et le développement de pratiques négatives. Les bâtiments vétustes deviennent hors marché et les entreprises quittent ces sites qui mutent et se paupérissent.



La CDC cherche à déterminer dans quelle mesure son offre peut évoluer pour répondre aux collectivités territoriales confrontées à la dégénérescence de leurs ZA.

UNE MISSION POUR LA CDC ET DANS DEUX TERRITOIRES, LE GRAND TARBES ET MIRAMAS

Cette mission s'est déroulée en deux étapes. La première, à Paris, a consisté en un travail de collecte d'informations par la conduite d'entretiens, non seulement au sein de la CDC mais également auprès de différents partenaires institutionnels (FNAU, AdCF, Fédération des SCOT, Association des EPF locaux...), de chercheurs en économie, et d'entreprises engagées notamment dans le champ de la dépollution. Cette première approche a permis de cerner les contours de la mission car la régénération des zones d'activités touche à la fois des sujets de développement économique, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

De nombreuses études existent sur le champ des zones d'activités mais les informations restent parcellaires, du fait notamment de l'absence de définition juridique d'une zone d'activités. Ces données sont très spécialisées car abordées sous l'angle de l'urbanisme opérationnel, ou sous l'angle juridique (à la suite du transfert des zones aux intercommunalités), ou encore sous l'angle économique. Or, la CDC a souhaité disposer d'une vision à 360° des différents enjeux liés à la régénération des zones.

La seconde étape a été réalisée dans les deux sites pilotes. La mission sur le territoire du Grand Tarbes, devenu au 1er janvier 2017 la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées, a porté sur l'étude de l'ensemble des zones d'activités de l'agglomération, en s'appuyant sur un diagnostic réalisé auparavant des friches industrielles et commerciales (150 000 m²).

La mission à Miramas s'est concentrée sur l'étude de la zone d'activités des Molières, située à proximité de deux nouvelles implantations: un village des marques et une halle d'athlétisme. Les attentes de la commune pour la régénération de cette zone devaient également tenir compte du nouveau contexte institutionnel de la métropole Aix-Marseille-Provence.

Les différentes zones d'activités ont été arpentées et des entretiens ont été réalisés avec de nombreux représentants des collectivités

territoriales (commune, intercommunalité, département, région), des directions régionales de la CDC, des entrepreneurs, des représentants des chambres de commerce et d'industrie, des agences d'urbanisme et des établissements publics fonciers.

Cette seconde partie a permis de concrétiser la notion de cycle de vie des zones d'activités, de prendre la mesure de l'effet métropole et de constater les différences de stratégies en matière de développement économique. Surtout, l'étude de ces deux territoires a souligné les fractures territoriales à l'œuvre entre un département en « déprise » économique et démographique et un autre valorisé par une métropole en expansion.

Les deux temps de cette mission ont été validés par des points d'étape avec la CDC. Dans chacun des sites pilotes, des représentants des collectivités se sont rendus disponibles et ont permis de rencontrer les interlocuteurs pertinents. Au final, l'équipe projet a réalisé 60 entretiens et rencontré près de 80 personnes. Une restitution finale a été réalisée synthétisant les éléments du diagnostic et proposant des préconisations pour la CDC et chacun des deux sites pilotes.

UNE NÉCESSAIRE PRISE DE CONSCIENCE, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À INVENTER ET DES PARTENARIATS À MOBILISER

Une prise de conscience écologique contrariée par les enjeux économiques

La régénération des zones d'activités est au cœur de la tension entre les enjeux d'environnement et de développement économique. Malgré un corpus législatif et réglementaire foisonnant pour prendre en compte le développement durable, ses effets ne sont pas encore à la hauteur des attentes. Les outils disponibles sont sous-utilisés et les priorités en matière de développement économique et d'emploi, souvent à court terme, s'opposent à la volonté de préserver l'environnement. Les collectivités territoriales se livrent en outre à une forte concurrence pour maintenir l'emploi.

Les conséquences sont nombreuses: poursuite de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain, sites pollués, laissés à l'abandon, générant des risques pour les personnes et les biens.

Le coût de remise en état des sites constitue un obstacle majeur à leur revitalisation. Dans certains cas, il s'agit d'une simple opération de réhabilitation ou de requalification dont les coûts sont aisément maîtrisables. Dans d'autres, notamment si la pollution est importante ou si aucune régénération ne peut être envisagée en raison de risques naturels par exemple, seul l'intérêt général peut motiver une action qui devra alors être portée par les pouvoirs publics.

Un modèle économique à trouver dans lequel les collectivités territoriales et la CDC sont partenaires

La régénération des zones d'activités requiert la définition d'un modèle économique-financier spécifique. Trois cas de figure ont été identifiés: le privé intervient seul, une participation conjointe public-privé est nécessaire ou enfin, dans les cas les plus difficiles, seule l'intervention publique permet d'envisager la régénération des zones.

Les préconisations soulignent la nécessité tant pour les collectivités territoriales que pour la CDC d'engager une dynamique le plus en amont possible.

Les collectivités territoriales peuvent agir. Ainsi, dans le cas de zones d'activités obsolètes ou pour anticiper, les collectivités inciteront les propriétaires fonciers à la réhabilitation de leur patrimoine par des outils réglementaires, tels les PLU, ou contractuels, tels les cahiers des charges.

Pour les accompagner financièrement, des interventions thématiques en fonction des objectifs recherchés devront être instituées ou mobilisées. Enfin, les collectivités favoriseront l'émergence de moyens de financements privés en lançant des appels à projet sur des sites au potentiel identifié.

Les collectivités peuvent être utilement accompagnées par la CDC, si elle renforce les outils existants :

- **intégrer l'analyse des zones d'activités limitrophes** aux études de redynamisation des centres-villes. La définition d'une vision globale de l'espace et de ses usages devrait conduire à un aménagement harmonieux et à une continuité urbaine incluant les entrées de villes.
- **proposer une offre d'ingénierie** pour accompagner les collectivités, voire les Établissements Publics Fonciers, dans la régénération de zones d'activités prioritaires.
- **Impulser une dynamique** à l'implication encore balbutiante des Établissements Publics Fonciers sur les zones d'activités (En PACA par exemple, seuls 20 % environ des projets d'investissements de l'EPF sont fléchés vers les zones d'activités).
- promouvoir la visibilité des sociétés Brownfields et Ginkgo, actives dans le domaine de la dépollution des sites, afin d'accroître leur « force de frappe ».

Certaines solutions requièrent une évolution de la réglementation :

- créer un montage financier ou un outil d'intervention associant la CDC, les collectivités territoriales et les intercommunalités pour inciter les EPF à intervenir sur les parcelles nécessitant de lourds investissements ;
- instaurer la participation de la CDC au 1 % paysage ;
- mettre en œuvre un pendant au système de compensation de CDC-Biodiversité pour les actions de dépollution et retour à la nature ;
- rendre éligibles les projets de régénération de zones d'activités aux prêts sur fonds d'épargne.

Enfin, la création d'un fonds pour le retour à la nature de certains sites et d'une assurance pour le risque des opérations de régénération/dépollution devront compléter le dispositif de financement.

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UNE POLITIQUE DE RÉGÉNÉRATION DES ZONES D'ACTIVITÉS

Définir une vision stratégique de développement économique

Établir une stratégie de développement économique à l'échelle des nouvelles intercommunalités est un préalable indispensable pour maîtriser le développement des différents secteurs économiques (artisanat, commerce, industrie, tertiaire, tourisme, agriculture) et articuler les politiques sectorielles du territoire (déplacements, logement, équipements etc.).

Il s'agit d'intégrer la régénération des ZA dans une stratégie de développement économique et d'accueil des entreprises, de développer une feuille de route de l'action publique à court et moyen termes. Cette stratégie fait encore souvent défaut, notamment dans les intercommunalités constituées sans accord politique local.

Organiser un schéma intercommunal des ZA et fédérer leur régénération autour d'un binôme stratégique EPCI – commune

La loi NOTRe généralise le transfert des zones d'activités aux communautés de communes et communautés d'agglomération favorisant ainsi la définition de schémas cohérents sur les nouveaux périmètres intercommunaux. Les entretiens ont permis de mesurer combien le développement économique s'inscrit dans le territoire au sens géographique d'un « espace vécu ».

Si les ZA relèvent désormais de l'intercommunalité, le travail de requalification voire de régénération doit tenir compte de la commune d'implantation qui garde des marges d'action, notamment dans le domaine du soutien au commerce local.

Réorienter l'action des sociétés d'économie mixte (SEM) et des établissements publics fonciers (EPF)

Les sociétés d'économie mixte ont été créées et développées après la Seconde Guerre mondiale pour faire face à un besoin massif d'aménagements sur le territoire français. Aujourd'hui, les besoins ont évolué et le modèle des SEM doit s'adapter. Elles pourraient s'impliquer davantage dans la régénération des ZA. Or, il s'agit d'un métier différent de leur métier traditionnel consistant à acquérir du foncier, à l'aménager et à le commercialiser.

De même, le rôle des établissements publics fonciers, locaux ou d'État, est certainement à redéfinir à l'aune des enjeux de la régénération des ZA. Il leur faut, par exemple, s'impliquer plus fortement dans la dépollution des terrains dont ils assurent le portage.

Reconnaître la zone d'activités comme lieu de vie et l'animer

Le rôle de développeur économique évolue : il s'agit moins d'offrir du foncier aux entreprises à des prix préférentiels que de s'engager dans la gestion et l'animation renouvelées des espaces d'activités économiques.

Les ZA sont des lieux de vie qui abritent de nombreux acteurs (entreprises, salariés, propriétaires, voisins etc.). Leur survie passe par une véritable animation qui permettra de multiplier les liens entre les acteurs et de développer une croissance endogène. Pour assurer ce rôle et garantir les liens entre les acteurs, il est indispensable de désigner une personne expressément en charge de l'animation et du déploiement de services mutualisés. La ZA renforcera alors sa légitimité auprès des entreprises pour mieux les ancrer dans le territoire.



Anne-Elisabeth BEUZIT

anneelisabeth.beuzit@administrateur-inet.org



Nicolas REYNAUD

nicolas.reynaud@administrateur-inet.org



Kevin MELLOU

kevin.mellou@administrateur-inet.org

**DÉPARTEMENT
DE MAINE-ET-LOIRE**



**VERS UNE POLITIQUE
D'INSERTION PLUS
PERFORMANTE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ **Thérèse MÉNARD**

Directrice adjointe de l'insertion

CONTEXTE ET OBJECTIFS

En adoptant le projet de mandat Anjou 2021 en janvier 2015, les élus du conseil départemental de Maine-et-Loire ont affirmé leur volonté de faire de l'accès à l'emploi la priorité de la politique d'insertion. Cet objectif conduit à interroger le contenu de l'offre d'insertion du département. Fruit d'une sédimentation d'actions héritées de l'histoire et de la dynamique associative locale, celle-ci peut en effet être perçue comme manquant de cohérence et de progressivité. Sous certains aspects, elle apparaît également en décalage avec les besoins des publics et des territoires, ce qui se traduit par la faible fréquentation de certaines actions. Enfin, les acteurs qui la portent, en grande partie des associations locales, peinent à renouveler, et parfois même à pérenniser des actions dont la pertinence n'est pas vraiment évaluée.

Cette situation s'explique en partie par les marges de manœuvre financières dont ont longtemps disposé les départements, et par l'objectif de couverture territoriale qui a guidé les politiques d'insertion dès la mise en place du RMI. Elle se trouve aujourd'hui remise en cause par l'augmentation des contraintes financières.

Dans cette optique, la commande initiale portait sur l'identification des leviers disponibles pour une redynamisation de l'offre départementale et une mobilisation des partenaires autour des

priorités politiques départementales. Il s'agissait notamment de repérer, en amont du renouvellement du Plan Départemental d'Insertion (PDI) et du Pacte Territorial d'Insertion (PTI), prévus dans le courant de l'année 2017, des actions ou des démarches innovantes susceptibles de répondre à cette ambition.

Le travail mené au cours de la mission a conduit à repositionner la commande initiale, en accord avec la direction générale adjointe DSS. Le caractère très contraint de la politique d'insertion, lié à l'interdépendance des acteurs et aux faibles marges de manœuvre budgétaires, impose en effet l'identification d'autres leviers d'amélioration, notamment au niveau organisationnel.

MÉTHODE DÉPLOYÉE, RÉSULTATS, PRÉCONISATIONS

Méthode

La mission s'est déroulée en deux temps. Dans un premier temps, un travail de diagnostic des besoins, de l'offre existante et de la politique d'insertion a été réalisé. Celui-ci s'est accompagné d'une recherche de bonnes pratiques dans d'autres départements, afin de repérer des pistes d'actions innovantes et des leviers d'amélioration de la mise en œuvre de la politique publique.

Pour ce faire, une trentaine d'entretiens ont été menés.

Ainsi, l'équipe a rencontré des représentants des différents professionnels du département exerçant des missions dans le domaine de l'insertion, au sein de la direction de l'insertion (notamment chargés de développement insertion, conseillers emploi formation, chargés de suivi des parcours, chargée de mission PTI) et au sein de la direction de l'action sociale territoriale (responsables de pôles départementaux des solidarités et de maisons des solidarités, chargés de mission insertion).

Des échanges ont eu lieu avec des représentants du monde associatif (Emmaüs, FNARS, COORACE, fédération des GEIQ), des partenaires institutionnels (direction de l'emploi et de la formation

professionnelle de la région Pays de la Loire, UT-DIRECCTE Maine-et-Loire) et des élus de communes du département.

Enfin, le travail de benchmark a amené le groupe à s'entretenir avec des professionnels de différents départements ayant mené une réflexion sur leur politique d'insertion et la dynamisation de leur offre.

Cette approche a été complétée par le traitement de plusieurs sources de données relatives aux besoins et à l'offre d'insertion, et leur analyse, notamment par la réalisation de cartographies :

- ➔ Budget 2016 du conseil départemental ;
- ➔ Tableau de suivi de l'offre départementale interne à la direction de l'insertion ;
- ➔ Tableaux de bord de suivi des volumes de bénéficiaires du RSA, produits par la direction de l'insertion ;
- ➔ Données INSEE ;
- ➔ Enquête Besoins en Main-d'Œuvre (BMO) 2016 de Pôle Emploi.

Dans un second temps, au regard des résultats du diagnostic et du benchmark, le groupe a pu proposer des axes stratégiques de travail pour une politique d'insertion plus efficiente, eux-mêmes assortis de mesures opérationnelles déclinées sous la forme d'un plan d'action.

Quatre axes stratégiques pour une politique d'insertion plus performante

Compte tenu de la complexité de la politique d'insertion, de l'intrication des acteurs et des dispositifs, il est apparu pertinent de proposer des axes stratégiques d'amélioration de la politique publique plutôt que des scénarios type, difficilement réalisables. Ces axes ont ensuite été déclinés en actions pouvant être mises en place indépendamment les unes des autres, dans des temporalités différentes.



S'affirmer comme chef de file de la politique d'insertion sur son territoire

La complexité du champ social, la diversité de ses acteurs, des dispositifs et l'éclatement des prises en charge créent le besoin d'un chef de file, place que le département a du mal à occuper aujourd'hui. En effet, il apparaît davantage comme un agrégateur d'initiatives portées par des associations partenaires et un cofinanceur que comme un véritable stratège.

Les partenaires institutionnels ou associatifs lui reconnaissent pourtant une légitimité dans plusieurs domaines :

- ➔ la définition de priorités pour la politique d'insertion sociale ;
- ➔ la production et l'analyse de données permettant une connaissance fine des publics et des besoins ;
- ➔ l'animation du partenariat sur les territoires ;
- ➔ l'accompagnement des territoires dans le développement des initiatives de proximité grâce à ses capacités d'ingénierie.

En définissant clairement ses orientations stratégiques, en se positionnant à la fois comme un expert et comme une personne ressource pour les échelons de proximité, le département peut ainsi espérer jouer un rôle d'entraînement et de structuration du partenariat.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Créer un observatoire départemental de l'insertion.
- ➔ Formaliser l'animation territoriale de la politique d'insertion.
- ➔ Organiser des assises de l'insertion.

Mettre l'emploi au cœur de l'offre d'insertion

Le cloisonnement de l'offre favorise l'inertie des parcours, en particulier pour les bénéficiaires jugés éloignés de l'emploi. L'approche traditionnelle est en effet une approche séquentielle, par étapes : le bénéficiaire doit d'abord lever ses freins à l'emploi avant de pouvoir élaborer un projet professionnel. Cette lecture trop mécaniste et déterministe des profils est remise en cause par une partie des professionnels de l'insertion qui considèrent que la mobilisation du bénéficiaire et sa volonté de revenir vers l'emploi sont des leviers tout aussi puissants que les freins.

Les rares études menées sur les trajectoires des bénéficiaires du RSA au niveau national ou dans des départements comme le Val-de-Marne, semblent confirmer cette hypothèse. De plus, une grande majorité des bénéficiaires expriment un souhait de retour à l'emploi, comme dans beaucoup de départements contactés.

Dans cette logique, il s'agit de déplacer le regard des freins qui entravent vers les compétences et les ressources de l'individu. L'offre d'insertion doit alors être pensée comme une boîte à outils diversifiée accessible à tous, à tous les moments du parcours, et au service d'un objectif prioritaire l'emploi. Cet infléchissement suppose notamment que l'on retrouve au sein de chaque action cette préoccupation, par exemple avec le développement de mises en situation professionnelles graduées.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Diversifier les outils de mise en concurrence de manière à créer une émulation entre acteurs et favoriser l'innovation.
- ➔ Utiliser la commande publique départementale comme un outil d'insertion.

Favoriser l'appropriation de l'offre par les prescripteurs

L'utilisation optimale des outils à disposition passe par une bonne connaissance et une bonne appropriation de l'ensemble de l'offre par les prescripteurs et les usagers. Dans un contexte où les travailleurs sociaux disposent d'un temps limité pour l'accompagnement des personnes en insertion, il apparaît impératif de garantir un accès simplifié à l'offre, et également de créer les conditions pour une prescription rapide et éclairée, en favorisant le lien de confiance avec ceux qui conçoivent l'offre d'une part et en développant des outils numériques adaptés à ces exigences, d'autre part.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Travailler sur la segmentation de l'offre.
- ➔ Repenser le portail insertion en incluant un moteur de recherche permettant de rechercher rapidement les actions en fonction de plusieurs critères (types d'actions, objectifs poursuivis, localisation géographique, etc.).
- ➔ Développer un outil informatique permettant d'avoir le nombre de places disponibles en temps réel dans les actions et de prendre rendez-vous avec les structures porteuses.

Favoriser la réactivité et la continuité de la prise en charge

Les délais entre l'inscription et l'entrée dans la première action, les nombreuses discontinuités liées aux procédures de renouvellement des contrats, les difficultés à assurer un suivi individualisé et un enchaînement relativement harmonieux des actions, sont autant de facteurs qui jouent contre le maintien dans le temps d'une

dynamique positive chez le bénéficiaire. Dans cette perspective, il est indispensable de se donner les moyens, d'une part, d'accélérer les mises en parcours ; d'autre part d'être en mesure d'exploiter au mieux ce qui a été acquis au cours des actions pour permettre une progression du bénéficiaire vers l'emploi.

Parmi les actions proposées :

- Dématérialiser le parcours de manière à limiter les délais de procédure et à faciliter les échanges avec les opérateurs en charge de la mise en œuvre des actions.
- Expérimenter des dispositifs permettant d'accélérer la mise en parcours des bénéficiaires grâce à la prescription d'actions dès l'orientation.
- Formaliser des parcours type modulables sur la base de profils présentant des caractéristiques communes afin de faciliter la prescription et l'enchaînement des actions.

BILAN

Dans cette configuration, il est difficile pour un acteur seul, élu comme manager, de disposer, d'une part, d'une vision complète des problématiques liées à la politique publique, et d'autre part des moyens d'action et de la légitimité nécessaires à la correction des problèmes perçus. Il en résulte un déficit de pilotage, chaque acteur poursuivant ses objectifs propres à partir d'une stratégie fondée sur les informations parcellaires dont il dispose.

Cette situation est aggravée quand l'objet de l'action publique en question se prête difficilement à la fixation d'objectifs et d'indicateurs de résultats consensuels, comme c'est le cas de la politique d'insertion, et, plus généralement, des politiques sociales.

Dans ce cas, la mise en place d'une démarche d'amélioration de la performance ne peut passer exclusivement par la réinterrogation du contenu de l'action d'un acteur, en l'espèce la direction de l'insertion du conseil départemental de Maine-et-Loire, même si cette approche peut être la plus intuitive au premier abord. Il convient alors de l'enrichir par une réflexion organisationnelle et partenariale,

et de s'attacher à objectiver au maximum les problèmes perçus afin de favoriser l'élaboration progressive d'un diagnostic partagé.

Il convient également de souligner l'importance de la circulation de l'information dans l'atteinte des objectifs d'une politique publique complexe comme celle de l'insertion. Les enjeux liés au système d'information et à la formation des agents à l'utilisation des outils numériques sont ainsi devenus de véritables enjeux stratégiques, qu'il convient de ne pas négliger. Ils conditionnent en effet fortement, la réactivité de la prise en charge, l'ajustement de l'offre aux besoins, l'évaluation, des actions et, in fine, le pilotage de l'action publique territoriale.

TRANSFERT

Il est apparu, au cours de la réalisation du projet, que la grande majorité des problématiques abordées n'étaient pas propres au département de Maine-et-Loire, mais communes à l'ensemble des départements. Elles résultent en effet de la structuration nationale des politiques d'insertion, et en particulier du dispositif RSA, et de l'effet ciseaux provoqué par la crise économique, lequel se traduit par une forte pression sur les moyens financiers des départements alors que le besoin des publics en insertion a été croissant.

Les réflexions conduites aujourd'hui dans plusieurs départements sur la redynamisation des politiques d'insertion se focalisent sur un décroisement entre les orientations « emploi » et « insertion sociale » et plus généralement sur les moyens d'accélérer la prise en charge et les parcours des bénéficiaires.

Ces thématiques ont été explorées dans ce projet collectif, qui s'attache à mettre en avant l'intérêt des solutions envisagées sans occulter leurs limites et qui pourra ainsi inspirer utilement d'autres départements s'interrogeant sur l'efficacité de leur politique d'insertion.



Silvère SAY

silvere.say@administrateur-inet.fr



Pauline AUDEBERT

pauline.audebert@administrateur-inet.org

VILLE ET COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DU PUY-EN-VELAY



LE PROJET
D'ADMINISTRATION,
UNE DÉMARCHE DE
RÉNOVATION DU
MODÈLE D'ORGANISATION

Tuteur dans la collectivité

→ Cyrille BERTOLO

Directeur général des services de la ville
et de l'agglomération du Puy-en-Velay

Projet collectif réalisé en collaboration avec :

→ Brigitte Falgoux

→ Emmanuel Rolhion

Dans un contexte de mutations profondes (nouvel exécutif, nouveau DGS adepte d'un management participatif, extension de périmètres et de compétences, mutualisations Ville Agglomération), et de fortes contraintes financières, l'agglomération et la ville du Puy-en-Velay cherchaient à adapter leur gouvernance et à moderniser leur organisation pour permettre à l'administration de relever un ensemble de défis.

Le directeur général des services a souhaité, en parallèle de la démarche de « projet de territoire » et de « projet de mandat », co-construire un « projet d'administration » avec trois objectifs :

- réaliser un diagnostic organisationnel complet pour identifier des pistes d'amélioration ;
- faire évoluer le modèle d'organisation pour le fonder sur des valeurs collectives et l'adapter aux attentes des élus et des usagers ;
- préparer les arbitrages concernant les déclinaisons opérationnelles du nouvel organigramme.

POURQUOI TRANSFORMER L'ORGANISATION EXISTANTE ?

« et pourtant, elle tourne ! »

Tout fonctionne, certes, mais à quel prix ? Et en creusant, tout fonctionne-t-il vraiment ? Quelles sont les causes profondes des difficultés rencontrées ? Peut-on les résoudre par des actions ponctuelles et circonstanciées, ou doit-on assumer collectivement la responsabilité de ces dernières, et apporter une réponse globale via une remise à plat généralisée des responsabilités et tâches ?

Ces questions sont révélatrices des principaux enjeux d'une conduite du changement réussie :

- **la nécessité de prendre la mesure des héritages** et de donner l'occasion à chacun de prendre du recul sur sa propre pratique et ses postures professionnelles vis-à-vis des élus, des usagers, mais surtout de ses collègues ;
- **une objectivation aussi poussée que possible** des dysfonctionnements éventuels, de leurs origines (souvent multiples) et de leurs conséquences pour l'organisation et pour chacun de ses membres, afin de favoriser l'adhésion, par responsabilité, au changement ;
- **la capacité à générer, via la méthode choisie, un esprit de solidarité** (tout mise en accusation devant être évitée), engageant chacun, quel que soit son statut, à accepter une part de remise en question et à être force de proposition.

Ainsi, si les collectivités du Puy-en-Velay parvenaient effectivement à rendre un service de qualité à la population et à répondre aux demandes des élus, il est apparu que cette qualité ou cette capacité reposaient de plus en plus sur l'implication, sans cesse renouvelée, des agents, avec des risques d'usure. Le constat s'imposait d'un certain essoufflement des modes de fonctionnement antérieurs. L'un des indicateurs significatifs résidait notamment dans l'importance des phénomènes de contournements des circuits normalisés de prise de décision. S'ils sont relativement inévitables dans toute organisation, leur prolifération révèle souvent un certain

fossé entre l'encadrement supérieur et l'encadrement intermédiaire et de proximité. Par ailleurs, les mutualisations conduites dans les dernières années, sans toujours pouvoir investir dans la modernisation des outils et des pratiques, rendaient nécessaires une remise à plat de nombreuses procédures pour faire face aux enjeux de la fusion. L'objectif était donc non seulement de renouer le lien, mais de le renforcer, afin de permettre à chacun de jouer pleinement son rôle. La confiance est la condition d'une délégation efficace.

Un organigramme difficilement lisible et hérité de l'histoire.

L'étude de l'organigramme unifié de la ville, de l'agglomération et du CCAS, a permis d'identifier des contradictions manifestes des DGA très déséquilibrées, de très nombreux services rattachés sans cohérence au DGS, des fonctions ressources décentralisées de manière très hétérogène.

Lors des entretiens avec les agents, il s'est révélé inexact quant à de nombreux liens hiérarchiques et inconnus de certains. Qui plus est, ce document de sept pages ne tenait pas compte des « mécaniques » internes qui avaient émergé au fil des ans pour permettre le fonctionnement de l'appareil administratif en contournant les obstacles de la prise de décision.

Dans ce contexte, malgré la période de profondes mutations que vivaient les agents, les objectifs de notre mission et la nécessité d'une remise à plat concertée ont été accueillis comme une véritable opportunité par le collectif de cadres.

COMMENT FAIRE POUR CONSTRUIRE UN NOUVEAU SYSTÈME D'ORGANISATION ?

Avant d'en arriver à un nouvel organigramme abouti, plusieurs étapes sont indispensables :

- Le temps de l'écoute : la concertation ;
- Le temps de la restitution du diagnostic et sa mise en discussion ;
- Le temps de la coconstruction d'un modèle d'organisation rénové ;
- Le temps des propositions soumises à l'arbitrage et du portage politico-administratif.

Ces temps sont porteurs de différentes vertus :

- l'appropriation de la démarche par les cadres, l'identification de leurs attentes et la mesure de l'acceptabilité du changement individuel et collectif ;
- l'information des agents et l'organisation de leur expression individuelle et/ou collective ;
- l'analyse approfondie des dysfonctionnements (procédures, répartition des tâches, circuits de décision, etc.) et des contraintes nouvelles auxquelles l'organisation doit faire face ;
- le temps de réflexion collectif pour mettre l'organisation actuelle à l'épreuve des mutations en cours, et des attentes des usagers et des élus ;
- la coconstruction de scénarii d'évolutions compatibles avec les contraintes, les compétences et les attentes des cadres, à moyens constants ;
- la conception d'une méthodologie progressive de mise en œuvre associant l'ensemble des acteurs (DG, cadres, agents, organisations syndicales et élus).

À l'issue de ces quatre temps, la mission a été en mesure de structurer un organigramme, fondé sur une matrice rénovée, qui propose la création d'un niveau hiérarchique (7 à 8 directions pour structurer les 36 à 40 services et missions), tout en réinterrogeant le positionnement et le fonctionnement de la Direction générale.

Les DGA deviennent des DG Délégués et la DG adopte un mode de fonctionnement collégial, favorable à la transversalité et à la culture de gestion de projet. Elle a un rôle de garant du projet politique, de la modernisation de l'administration, et d'animation des collectifs d'élus et de cadres.

Ce nouveau modèle, et ses déclinaisons opérationnelles, ont été conçus comme des « outils » au service de la conduite du changement et du pilotage de la modernisation de l'administration et du service public.

Un préalable indispensable : un discours résolument optimiste !

La période de fusion impliquait une surcharge de travail significative et toutes les conséquences des mutualisations passées n'avaient pas été tirées pour mobiliser le collectif de cadres, et plus généralement l'ensemble des agents, sur une réflexion globale et approfondie relative à leur fonctionnement et à leur modèle d'organisation. Dans ce contexte particulier, il a été décisif de construire un discours résolument optimiste sur :

- la capacité du collectif à se projeter dans l'avenir ;
- la promotion d'une participation active de chacun via un cadre sécurisé et transparent de concertation ;
- et l'assurance d'une valorisation des compétences et des profils de chacun dans la future organisation.

Toute démarche de ce type implique de faire naître des attentes, via la reconnaissance de leur légitimité, d'où la nécessité d'engager concrètement des changements. À ce titre, la Direction générale et les élus doivent donner un cap, proposer une méthode claire et un calendrier pour les arbitrages. S'ils n'existent pas, des outils de communication interne doivent être structurés afin de rendre des comptes régulièrement et soutenir les cadres dans le management quotidien de leurs services et la gestion de la conduite du changement.

Le temps de l'écoute : la concertation

Durant près d'un mois, des entretiens bilatéraux ont permis de rencontrer, chacun des cadres, depuis le directeur général des services jusqu'aux adjoints des chefs de service ou responsables d'équipements. L'objectif était de bien cerner leurs attentes, leurs vécus face aux changements passés et leurs perceptions du changement à venir, leurs difficultés concrètes, et, éventuellement la nature de leurs résistances.

Parallèlement, une rencontre a été organisée avec le Maire du Puy-en-Velay et le Président de l'Agglomération pour cerner les préoccupations des élus et les valeurs qu'ils souhaitaient promouvoir, comme la « responsabilité ». Ce panorama du versant politique a été complété en rencontrant la directrice de cabinet mutualisée ville et agglomération, et participé à de nombreux temps forts de la vie du collectif d'élus (vœux, bureaux, conseils municipaux et communautaires).

Enfin, des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des agents des collectivités, permettant des contributions libres, avec un taux de retour d'environ 15 %. Dans certains services, ces questionnaires ont été discutés collectivement et une réponse coordonnée a été communiquée.

Du temps de la restitution à celui de la coconstruction d'un nouveau modèle d'organisation

Temps fort de la conduite du changement, la tenue d'un séminaire réunissant l'ensemble des cadres, dans un format largement participatif, a permis non seulement de présenter les résultats du diagnostic concerté, de les mettre en discussion pour amendement, mais aussi de mesurer notre degré de compréhension des attentes et des craintes, et de renforcer l'adhésion du collectif à l'ensemble du projet. La réussite de cette étape a procédé de la présentation parallèle des dysfonctionnements identifiés et de solutions de court ou de moyen terme à mettre en œuvre pour y répondre. Le discours est demeuré profondément optimiste et pragmatique.

Temps fondamental, il a également permis de confronter les cadres aux contraintes et aux défis de l'organisation, et de les faire travailler sur différents scénarii de réorganisation des services, de redéfinition de l'échelle fonctionnelle (« qui fait quoi? »), et sur les méthodes d'animation managériale.

La mission a pu faire une réelle pédagogie du changement, assumée et promue par le Directeur général des services. Il a saisi cette occasion pour communiquer sur ses valeurs, ses attentes et pour s'engager sur un calendrier clair, permettant de donner du sens et de la visibilité à un collectif inquiet et dans l'attente de changements concrets.

Le temps des propositions soumises à l'arbitrage, et du portage politico-administratif

Au terme de ces temps de concertation et de coconstruction, le nouveau modèle d'organisation a suscité une forte adhésion du collectif de cadres, conditionnée cependant par :

- ➔ la capacité des membres de la DG à repenser effectivement leur rôle;
- ➔ des engagements forts en faveur de l'accompagnement du changement;
- ➔ et plus généralement la mise en œuvre du plan de modernisation (160 actions de court, moyen et long terme, structurées autour de 10 axes), qui constitue le cœur du « projet d'administration ».

3 AXES PORTANT SUR LA CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ ET D'UN PROJET COMMUN

- Axe 1 :** Construire et faire vivre une culture commune, permettant de développer le sentiment d'appartenance à l'organisation et au territoire
- Axe 2 :** Réinventer le lien entre l'organisation et ses interlocuteurs, usagers ou partenaires, pour garantir son efficacité notamment dans la réponse aux porteurs de projet
- Axe 3 :** Rédiger un projet de territoire et un projet de mandat qui engage élus et administration, au service de chacun, pour se projeter dans l'avenir

2 AXES PORTANT SUR LA CULTURE MANAGÉRIALE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL

- Axe 4 :** Redéfinir les rôles de chaque niveau de responsabilité pour améliorer le fonctionnement du couple « élu-administration »
- Axe 5 :** Déployer de nouvelles méthodes de travail, de management et la gestion de projet pour favoriser la transversalité et de l'efficacité

5 AXES PORTANT SUR LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS RESSOURCES DE L'ORGANISATION

- Axe 6 :** Mettre les outils informatiques au service de l'efficacité, de la conduite du changement et du pilotage de l'organisation et améliorer l'aide à la décision des élus
- Axe 7 :** Mettre en place une stratégie de gestion des RH au service de la mobilité, de la performance, de la modernisation des pratiques et de l'attractivité de la collectivité
- Axe 8 :** Une fonction finance centrale repensée pour permettre un pilotage sécurisé et transversal au service d'une vision prospective et rétrospective
- Axe 9 :** Une politique assumée de circuits courts passant par une déconcentration ou une décentralisation repensée de la gestion opérationnelle des fonctions Finances, RH et secrétariat
- Axe 10 :** Regrouper les services d'expertise afin d'atteindre une taille critique permettant de pérenniser leur fonctionnement

Afin de garantir l'appropriation par tous de cet outil et de permettre un pilotage efficace de sa mise en œuvre, il a été proposé à des groupes de cadres de travailler à sa déclinaison en portefeuille de projets en lien avec les élus. Deux chargés de mission auprès de la DG lui apportent un appui sur le pilotage du projet d'administration et l'animation du dispositif.

De plus, trois chantiers ont été identifiés comme prioritaires. Ils conditionnent les choix clefs pour décliner opérationnellement le modèle d'organisation rénové : les périmètres des futures directions, la création des « missions » (pour préfigurer l'exercice d'une compétence, ou pour un projet transversal ad hoc), et la réorganisation des fonctions ressources dans des services « secrétariat et ressources (RH et finance) » déconcentrés ou décentralisés.

Enfin, les exécutifs ont non seulement validé les grandes orientations du plan de modernisation et du modèle d'organisation rénové, mais ont également pris deux engagements : une délégation à la DG, en toute confiance, des arbitrages sur la réorganisation et le portefeuille de projets ; et un engagement à porter, avec le collectif de cadres, auprès des agents, des usagers et de l'ensemble des élus, les grands objectifs du plan de modernisation. Cette adhésion des exécutifs procède d'une attention forte portée à l'adéquation entre les valeurs souhaitées et les propositions, ainsi qu'au respect des éléments de cadrage initiaux.

En conclusion, la maquette suivante a été proposée pour la formalisation du projet d'administration des collectivités du Bloc local du Puy en Velay. Cette maquette peut être source d'inspiration pour des collectivités confrontées à des enjeux similaires.

PROPOSITION DE STRUCTURE POUR LE PROJET D'ADMINISTRATION À PARTIR DES TRAVAUX DU PROJET COLLECTIF.





Adélaïde BEFFY

adelaide.beffy@administrateur-inet.org



Sabra BENNASR

sabra.bennasr@administrateur-inet.org



Audrey DONNADIEU

audrey.donnadieu@administrateur-inet.org



Sam REVEL

sam.revel@administrateur-inet.org

MÉTROPOLE DE LYON



ÉQUITÉ DE TRAITEMENT
DES USAGERS ET
HARMONISATION DES
MOYENS DES MAISONS
DU RHÔNE

Tuteur au sein de la collectivité :

→ Anne-Camille VEYDARIER

Directrice générale adjointe de la solidarité, de l'habitat et de l'éducation

LES MAISONS DE LA MÉTROPOLE SONT DES STRUCTURES ISSUES DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES SOCIALES SUR LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE

La Métropole de Lyon, une collectivité issue de la fusion de la communauté urbaine du Grand Lyon et du département du Rhône

La Métropole de Lyon est créée par la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014. Au 1er janvier 2015, elle réunit les compétences sociales et médico-sociales de la Communauté urbaine du Grand Lyon et du département du Rhône: enfance (prévention, protection, adoption), santé (PMI, accompagnement des personnes vulnérables), accompagnement social (logement, insertion, RSA...), aide à la personne (accompagnement, gestion des dispositifs pour les personnes âgées et/ou handicapées). Les enjeux de la fusion des deux collectivités sont multiples : assurer la continuité du service public, s'approprier les nouvelles compétences sociales, conduire le changement auprès des agents, harmoniser la gestion des ressources humaines...

Un des enjeux principaux est également de maintenir un service public de proximité dans le cadre d'une organisation de très grande taille. La territorialisation des politiques sociales existe déjà depuis 1993 au sein du département du Rhône. Elle connaît une réorganisation d'ampleur en 2013, avec le regroupement des MdM en territoires, et la mutualisation des équipes de cadres. Depuis le passage à la Métropole en 2015, la territorialisation est reprise et s'exerce à travers les anciennes Maisons du Rhône (MdR), devenues au 1er janvier 2017 Maisons de la Métropole (MdM). Ainsi, la Métropole compte aujourd'hui 11 territoires, regroupant 71 sites : 33 MdM principales, 27 MdM secondaires et 11 permanences.

Les Maisons de la Métropole, des structures de proximité à vocation sociale et médico-sociale

Sur chaque territoire, les MdM constituent des points d'entrée pour l'ensemble des démarches qui concernent le handicap et l'aide aux personnes âgées, la protection maternelle et infantile, l'insertion, l'accès et le maintien au logement, la protection de l'enfance. Au quotidien, les professionnels accueillent, orientent et accompagnent des usagers en situation de fragilité à différents âges de la vie.

Les Maisons de la Métropole sont pilotées par la Délégation du Développement Solidaire, de l'Habitat et de l'Éducation (DSHE). Celle-ci a pour mission de mettre en œuvre les politiques sociales et médico-sociales de la Métropole au niveau fédéral et en proximité avec les usagers. Elle veille également au cadre de vie des populations les plus fragiles et pilote les politiques en matière d'éducation.

Au sein de la DSHE, la Direction des Ressources est chargée de la gestion des moyens humains des MdM (formation, paie, carrière, renforts et recrutements). Or, sur ce point, des difficultés de pilotage ont émergé. Elles sont le point de départ de la commande passée qui visait à objectiver les besoins en ressources humaines des MdM.

POUR UNE MEILLEURE ORGANISATION À LA DSHE

Les enjeux du pilotage des politiques et des moyens territorialisés

Si la territorialisation des politiques est pertinente pour assurer une gestion fine de l'activité dans un souci de proximité et d'efficacité, ce mode d'organisation implique de mettre en place un fonctionnement et des outils adaptés pour en assurer le bon exercice.

L'enjeu principal est de trouver l'équilibre entre l'autonomie nécessaire aux unités territorialisées et le pilotage par le niveau central. Cet équilibre est à rechercher à la fois dans la mise en œuvre des politiques, en conciliant les orientations décidées au niveau central et la liberté de mise en œuvre à l'échelle territoriale, et dans la gestion des moyens budgétaires ou humains.

Concernant la gestion des ressources humaines, deux grandes options peuvent être adoptées en fonction de la position à laquelle on souhaite placer le curseur entre autonomie et pilotage :

- ➔ Soit les unités territorialisées disposent d'une grande autonomie de gestion, avec par exemple un budget annuel dans lequel elles doivent prévoir, elles-mêmes, les remplacements à faire dans l'année.
- ➔ Soit le niveau central pilote de manière plus étroite les ressources humaines territorialisées et arbitre entre les demandes des différentes unités territoriales.

Si la première option est actuellement une piste de réflexion à la Métropole de Lyon, c'est la deuxième option qui est actuellement mise en œuvre.

Dans ce cas de pilotage par le niveau central, ce dernier doit disposer d'outils lui permettant d'observer objectivement les activités exercées et les moyens disponibles dans chaque territoire afin qu'il puisse remplir sa mission efficacement.

Une gestion subjective des ressources humaines territorialisées en l'absence d'outils partagés et d'un pilotage insuffisant à la DSHE

Le constat sur l'organisation territorialisée de la DSHE de la Métropole est que l'échelon central ne parvient pas à mesurer de manière objective l'activité et les moyens dans les Maisons de la Métropole et les différents territoires. En effet, la direction ne dispose pas d'outils et d'indicateurs harmonisés à l'échelle de la Métropole, ni d'une vision actualisée et précise de l'emploi des ressources humaines.

À cela s'ajoute un défaut de centralisation des informations et des données entre les différentes directions métiers du niveau central. Le constat est que les relations avec les territoires transitent davantage selon une logique métier (enfance, autonomie, social, etc.) que transversale.

En conséquence, l'absence de données partagées et objectives à disposition de la Direction ressources ne lui permet pas de répartir de manière équitable les moyens humains entre les différents territoires, notamment lorsque leurs directeurs de territoire formulent des demandes de remplacements.

La mission a donc consisté à proposer des outils d'objectivation à la Direction ressources de la DSHE pour qu'elle puisse harmoniser les moyens humains avec les missions de chaque territoire, en fonction de leur volume d'activité et de leurs spécificités sociales, territoriales ou organisationnelles.

POUR UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT DES POLITIQUES TERRITORIALISÉES

Une harmonisation des indicateurs et des ratios réalisée grâce à une méthode participative

Diverses « démarches indicateurs » étaient menées sans réelle concertation au sein de la collectivité. Il s'agissait donc de se concentrer sur le recueil des données et des outils de mesure déjà existants, leur sélection, et surtout, leur définition. Cette dernière devait être partagée par l'ensemble des acteurs concernés.

Une première phase de diagnostic, construite sur la base d'entretiens, a permis de mettre en avant des besoins communs. Les constats portaient sur l'absence d'outils de pilotage harmonisés, ou l'impossibilité de procéder à des comparaisons sur le fonctionnement des différents territoires. Cette phase a également permis de collecter de nombreux documents concernant les mesures de l'accueil, de la demande sociale, de l'activité de certains domaines...

La sélection et la définition des indicateurs ont ensuite été approfondies selon une démarche participative, impliquant des agents des territoires et des directions centrales sur les 5 thématiques (social, santé, accueil, aide à la personne, enfance).

Une gouvernance des données sociales reposant sur des référents thématiques et un cycle de vie de la donnée

Les indicateurs proposés reposent sur un circuit de collecte et d'extraction des données structuré en 3 grandes étapes :

1. **l'extraction des données** des différents logiciels métiers (IODAS, SOLIS, SIRH,) et la compilation des données saisies manuellement en un format unique (.xls).

2. **l'intégration de ces données et leur traitement** sous la forme des outils élaborés par les élèves administrateurs : fiches domaines, fiches territoires, éléments de contexte.
3. **la formalisation des résultats** dans les fiches territoires et les fiches domaines. Celles-ci, mises à disposition de la Direction Ressources, permettent d'évaluer les besoins en termes de ressources humaines pour chaque territoire. Elles peuvent également servir d'outils de pilotage aux Directeurs de territoires et aux Directions métiers, en complément des tableaux de bords existants.

Propositions

La gouvernance : le circuit de gestion des données des MdM

Étape 1

Extraction des données via les logiciels métiers
(+ compilation des données saisies manuellement
dans l'attente du logiciel AST)



Étape 2

Intégration des données dans l'outil de traitement
des données (IAMM)



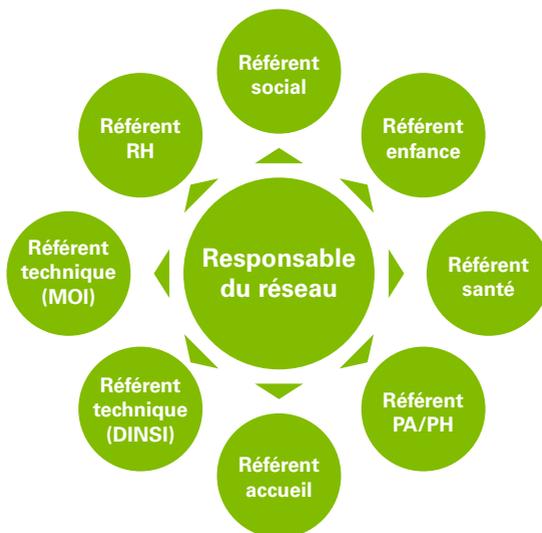
Étape 3

Formalisation des résultats dans des fiches
territoires et des fiches domaines

La réussite de ce projet repose sur la mise en place d'un réseau d'agents référents en charge de faire vivre les indicateurs, de la collecte des données à leur analyse. Il a été proposé de nommer ce réseau ainsi que le futur applicatif de traitement des indicateurs IAMM (Indicateurs d'Activité des Maisons de la Métropole).

Au sein du réseau, il s'agirait de désigner des référents au sein des directions et services concernés. Ces référents auraient pour mission d'extraire les données des logiciels métiers ou de synthétiser les données provenant des MdM, puis de centraliser ces données dans un document unique. Ils seraient les garants du bon fonctionnement du circuit des données et de leur fiabilité. À ce titre, ils pourraient organiser des actions de formation et de sensibilisation dans les MdM.

Afin de piloter le réseau, il conviendrait aussi de désigner un responsable de réseau qui sera garant du bon fonctionnement et de la cohérence générale du circuit. Il serait également en charge de l'animation du réseau des référents, et de la centralisation des données afin de les intégrer à l'outil de traitement IAMM. Il serait enfin responsable de l'évaluation régulière du dispositif.



“UN AUTRE REGARD SUR LES POLITIQUES SOCIALES MÉTROPOLITAINES”

Ce projet d’harmonisation des moyens des MdM permet également de réfléchir à une autre manière de penser la territorialisation et sa gouvernance aujourd’hui.

- ➔ Pour la Direction générale : se saisir de la « démarche données » comme projet transversal

Il est d’abord possible de se saisir de la « démarche indicateurs » pour travailler à l’établissement d’une culture commune entre agents, et d’en faire un levier de management entre différents niveaux (central/territorial). Cela permettrait de dépasser la complexité de l’organisation de la collectivité en faisant de la mesure de la donnée un projet permettant à la fois de tisser du lien entre territoires mais aussi entre territoires et services centraux. Il s’agirait enfin de créer de la cohésion entre des agents encore marqués par les différentes réorganisations qu’ils ont vécues.

- ➔ Pour les territoires : repenser la territorialisation dans son ensemble

Il s’agit de passer d’une logique de guichet à une logique de projet en profitant du redécoupage issu des Conférences territoriales des Maires (CTM). Un autre enjeu consiste à faire coïncider projets et territoires. Une typologie des territoires permettrait de mieux adapter l’offre à la demande en fonction des besoins des usagers, autour des projets de territoires. Cette territorialisation en mode projet posera la question de l’évolution des métiers au sein des MdM : professionnalisation de l’accueil, information et orientation...

Pour un territoire aussi vaste que la Métropole, il s’agit de dépasser la complexité liée à la multiplication des acteurs sur le territoire, en travaillant à la contractualisation avec les communes pour mieux prendre en compte la variabilité et la multiplicité des situations locales.

- ➔ Communication et accessibilité de l'utilisateur, lisibilité pour le citoyen : communiquer sur la transformation des MdR en MdM

Les MdR sont installées dans le paysage depuis plus de 20 ans, et l'ancrage local des politiques sociales est largement connu par les usagers. Il faudrait cependant marquer le changement institutionnel de la création de la Métropole avec un double objectif :

- installer une identité des MDM : un label MdM permettrait de participer à la création d'une nouvelle culture commune entre les différents agents, la communication externe constituant ainsi un levier de management autour de cette nouvelle identité institutionnelle ;
- penser à l'accessibilité des usagers : en créant un site internet dédié ou un numéro de téléphone unique d'accès pour ancrer les Maisons de la Métropole dans le champ de l'action sociale au niveau local.



Manon BOYER

manon.boyer@administrateur-inet.org



Anaïs DANON

anaïs.danon@administrateur-inet.org



Nicolas MORAND

nicolas.morand@administrateur-inet.org



Natacha VIEILLE

natacha.vieille@administrateur-inet.org



Marion ZANTE

marion.zante@administrateur-inet.org

VILLE D'AVIGNON



**ACCOMPAGNER
L'OPTIMISATION DU
TEMPS DE TRAVAIL
ET L'AMÉLIORATION
DU SERVICE RENDU
AUX USAGERS**

Tuteur au sein de la collectivité

→ **Nicholas BLANC**

Directeur général adjoint Ressources

UNE MISSION STRATÉGIQUE CENTRÉE SUR LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC

Une partie de la population avignonnaise a exprimé un sentiment d'abandon de l'espace public. Pour y remédier, la nouvelle municipalité souhaite renouveler l'action publique locale et moderniser les services publics municipaux. Le processus de modernisation de la collectivité est global : nouvel organigramme, cotation des postes, plan de formation des cadres, dématérialisation des procédures... L'ampleur du chantier et les contraintes temporelles ont tendu le climat social.

La question du temps de travail est apparue comme un des leviers essentiels pour améliorer la qualité du service public offert aux Avignonnais. Dans ce contexte, une réflexion concernant les horaires d'ouverture et les horaires de travail des agents est considérée comme indispensable afin de replacer le service rendu au cœur du projet d'administration.

La mission a d'abord consisté en l'élaboration d'un diagnostic des règles et pratiques existantes en matière de temps de travail. Il s'agissait d'accompagner la direction générale et les élus dans l'élaboration de propositions concrètes conduisant à la refonte du protocole d'accord sur le temps de travail.

Trois enjeux ont été mis en avant tout au long de la démarche :

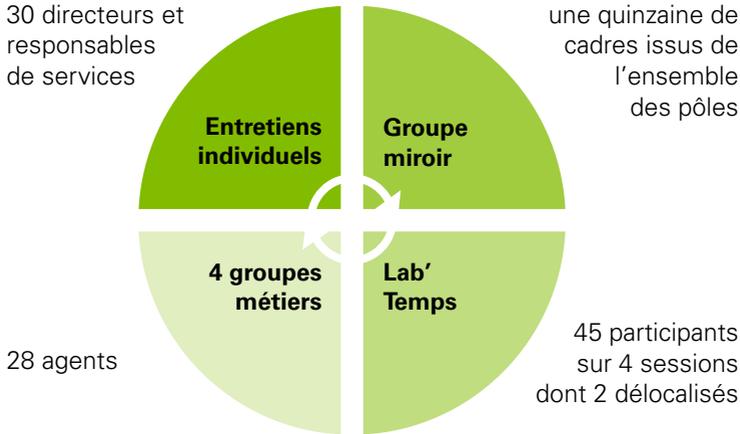
- Améliorer le service rendu aux Avignonnais
- Adapter l'organisation interne du temps de travail des services
- Mettre en conformité le temps de travail

UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE POUR RECUEILLIR DES PROPOSITIONS ADAPTÉES ET RENFORCER LEUR APPROPRIATION

L'étude du cadre législatif et réglementaire et l'analyse du Protocole d'accord sur l'aménagement de la réduction du temps de travail (PARTT) et des processus internes à la Ville d'Avignon ont été complétées par une approche comparative auprès d'une vingtaine de collectivités territoriales.

En parallèle, une démarche participative a été initiée auprès des agents. Elle était fondée sur 4 types d'approche :

- 30 entretiens individuels avec les responsables de services afin d'avoir une vue complète de l'organisation du temps de travail dans les services,
- un « groupe miroir » composé d'une quinzaine de cadres réunis en trois temps : d'abord, pour recueillir des éléments de diagnostic ; ensuite, pour co-construire des pistes de solutions ; enfin, pour tester les préconisations émises.
- des « groupes métiers » composés d'agents exerçant des fonctions aux problématiques particulières de temps de travail (agents d'accueil, gardiens, agents administratifs et agents techniques) afin de renforcer la transversalité,
- un Lab'temps (permanence de recueil d'idées) pour ouvrir un espace d'échange avec chaque agent de la collectivité.



Dans l'ensemble, une centaine d'agents de la collectivité ont participé à la démarche, ce qui a enrichi l'analyse et créé une dynamique autour du projet.

Un temps de travail complexe, hétérogène et rigide

Le diagnostic fait ressortir quatre constats principaux :

1. un PARTT complexe et rigide sur le temps de travail ;
2. une durée annuelle de travail effectif inférieure à la moyenne nationale ;
3. des dysfonctionnements dans l'organisation interne du temps de travail qui nuisent à la qualité des services rendus ;
4. un besoin d'adaptation des services face aux nouvelles temporalités et aux usages.

Les préconisations formulées visent 3 objectifs :

simplifier, harmoniser et adapter.

Préconisations pour un temps de travail renouvelé.

Un préalable, la mise en place d'un cadre commun sur le temps de travail :

- ➔ définir des règles et procédures communes (heures supplémentaires, astreintes),
- ➔ clarifier des critères dans l'organisation du temps de travail (sujétions particulières, choix des cycles, types d'horaires)
- ➔ distinguer le cadre général du temps de travail de sa déclinaison dans les services (délibération, affaires CT).

Ce cadre commun implique un pilotage affirmé de la DRH et une appropriation par la ligne managériale.

Le statut des cadres et l'utilisation de la gestion automatisée du temps de travail ont fait l'objet d'une analyse spécifique.

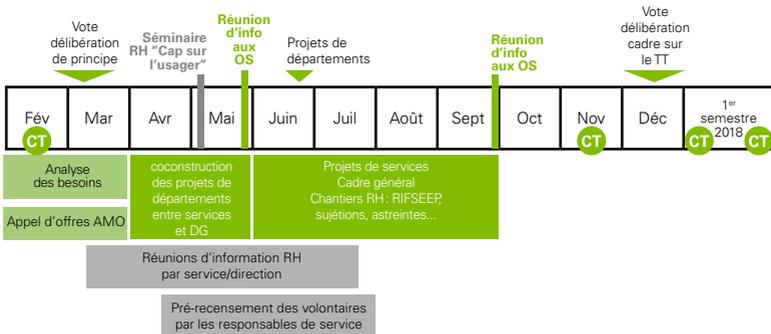
Quatre scénarios d'évolution du temps de travail ont été conçus en recherchant un équilibre entre variation de la durée annuelle, modalités d'application (volontariat/généralisation) et méthode de déclinaison dans les services :

	Scénario	Durée annuelle	Modalités	Méthode de déclinaison
1	La reprise du contrat social de mandature	1 607 h	Volontariat	5 cycles existants + 2 nouveaux cycles proposés aux agents
2	La priorité au cadre commun	1 568 h	Généralisation	2 cycles proposés
3	L'usager au cœur de la réorganisation du temps de travail	1 540 h		À déterminer par les responsables de service, dans le cadre d'une démarche projet
4	Le temps de travail, volet d'une réorganisation au service de l'usager	1 607 h	Volontariat	À déterminer en concertation avec les agents, dans le cadre d'une démarche projet

Le 4^e scénario est né de la réflexion collective avec le groupe miroir et la direction générale. Cette proposition intégrait davantage les orientations politiques et le projet d'administration élaboré par les services.

Ce scénario implique cependant une démarche projet ambitieuse avec, éventuellement, l'appui d'un cabinet spécialisé (AMO) ainsi qu'un suivi étroit par le département des ressources humaines.

Démarche 1607h & Volontariat + Démarche projet d'administration



La proposition de pistes de réflexion sur le rapprochement des services auprès des usagers.

Face au sentiment d'abandon de l'espace public par les services municipaux, ces pistes concernent les champs :

- ➔ de la communication externe (marketing territorial, plan de communication rigoureux) ;
- ➔ de la modernisation/simplification (démarches nationales du type « dites le nous une fois », portails numériques, guichet unique, services urbains « intelligents ») ;

- de la participation (bureau des temps visant à intégrer les usages dans la fabrique du service public, conseils de quartiers à solliciter, commission consultative des usagers ad hoc) ;
- de l'évaluation (référentiels qualité).

Le rapprochement des services municipaux auprès des usagers ne repose donc pas uniquement sur la question du temps de travail, objet de la mission, mais sur une palette d'outils d'action publique locale.

CHANGER L'ORGANISATION EN IMPLIQUANT LES AGENTS

L'apport de la participation des agents dans la construction du projet est le principal enseignement de la mission.

Dans un temps où les questions de participation citoyenne figurent parmi les impondérables de tout projet, les collectivités, lorsqu'elles agissent en tant qu'employeur, peuvent modifier leur organisation en intégrant une participation des agents :

- cette participation exige en premier lieu la diffusion d'une information claire et commune à l'ensemble des agents : le déroulé de la mission a en effet révélé que, bien souvent, les agents ne disposent pas de la bonne ou de toute l'information nécessaire. Cette désinformation conduit à des malentendus, et dans certains cas renforce le sentiment de perte de sens.
- cette participation implique ensuite une consultation : que ce soit par le biais d'atelier ou d'espaces d'expression, il semble nécessaire que les agents soient entendus. Les Lab'temps ont véritablement permis de créer ces espaces d'échanges et de recueil des avis des agents sur des questions sensibles et personnelles.
- cette participation peut enfin passer par une coconstruction des scénarios d'évolution de l'organisation : étape ultime de la participation, la démarche de coconstruction permet de se décentrer et d'enrichir les réponses.

PRENDRE LE SERVICE RENDU À L'USAGER COMME POINT DE DÉPART

Les collectivités territoriales s'engagent de plus en plus dans des chantiers sur le temps de travail. Ces démarches sont motivées par 3 objectifs principaux :

- la mise en conformité juridique de l'organisation du temps de travail : respect des 1607h, réorganisations visant un respect des garanties minimales de repos.
- la recherche de marges de manœuvres budgétaires : la révision de l'organisation du temps de travail et/ou l'augmentation de sa durée s'inscrivent dans un plan d'économies (diminution des heures supplémentaires et des remplacements).
- l'amélioration de la qualité du service rendu : elle peut se faire à service constant (organisation mieux adaptée) ou bien avec une augmentation du niveau de service, par exemple avec une ouverture élargie des services publics.

Les expériences étudiées montrent que les gains financiers d'une augmentation de la durée du temps de travail doivent être tempérés. Ils sont conditionnés à un travail d'adaptation de l'organisation du temps de travail, en fonction des besoins de service.

La logique de la démarche d'optimisation du temps de travail peut être inversée : au lieu d'être choisis a priori et déclinés par les services, les cycles de travail sont co-construits au sein des services par les cadres et leurs agents pour prendre en compte les nécessités de service et les temporalités liées à l'usager.

La réorganisation du temps de travail centrée sur l'utilisateur et le service rendu présente l'intérêt de :

- **Mobiliser les cadres** de la collectivité dans la révision de l'organisation du temps de travail afin de tenir compte des objectifs de leur service. Le recours à des enquêtes auprès des usagers, des études de flux et du design de service public permet d'arbitrer entre plusieurs options pour définir les horaires de fonctionnement. Cette étape se traduit par une révision des projets de service.
- **Faire adhérer les agents** à la nouvelle organisation du temps de travail : ils trouvent un sens à ces évolutions lorsque le travail est plus efficace et rend service à l'utilisateur.



Olivier LAIGNEAU

olivier.laigneau@administrateur-inet.org



Thomas LECOMTE

thomas.lecomte@administrateur-inet.org



Charlotte LOISEAU

charlotte.loiseau@administrateur-inet.org



Pauline MALET

pauline.malet@administrateur-inet.org

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
ESPACE SUD MARTINIQUE**



**LE RIFSEEP :
PLUS QUE
RÉFORMER,
FAIRE ADHÉRER**

Tuteur au sein de la collectivité

→ Nadiège JOLY

Directrice générale adjointe Affaires administratives,
juridiques et ressources humaines

LE RIFSEEP : UN CADRE DE MISE EN ŒUVRE SOUPLE

Le décret du 20 mai 2014 instituant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire.

*Il s'agit de passer d'une logique de rémunération
additionnelle fondée sur le grade à une valorisation
des fonctions et responsabilités occupées.*

Ce nouveau régime indemnitaire se compose de deux parts. L'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) constitue la part fixe. Elle correspond au type de missions, au degré d'expertise et contraintes auxquels un poste occupé par un agent est soumis. Le complément indemnitaire annuel (CIA) constitue la deuxième part. Facultative, elle permet de valoriser la manière de servir d'un agent sur une année. Elle dépend de l'entretien professionnel annuel et peut par conséquent varier d'une année à l'autre. Les textes en vigueur laissent une certaine marge de manœuvre aux collectivités pour mettre en place ce régime indemnitaire, notamment dans la démarche adoptée et le choix des critères retenus.

Des orientations définies au début de la mission

La communauté d'agglomération Espace Sud Martinique (CAESM) a choisi d'appliquer ce nouveau régime indemnitaire à partir du 1er janvier 2017 avec un effet rétroactif. À cette date la collectivité compte environ 250 agents dont certains ont été nouvellement intégrés à la suite de transferts de compétences. Elle a également souhaité faire du RIFSEEP une réforme profitable à tous les agents et services de la collectivité. En conséquence, plusieurs objectifs ont été affirmés au commencement de la mission :

- assurer un traitement équitable des agents
- simplifier et rendre plus lisible les conditions d'attribution
- réaffirmer le rôle du régime indemnitaire comme un outil d'accompagnement en matière de ressources humaines (progression de carrière, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, motivation).

Dans cette perspective, la collectivité a affirmé dès le début de la mission trois grands principes qui ont guidé la méthodologie choisie :

- associer les agents et les organisations syndicales dans une exigence de transparence ;
- maintenir les montants individuels de régime indemnitaire ;
- maîtriser l'enveloppe budgétaire.

Une méthodologie participative, un calendrier resserré

Trois étapes ont jalonné le cours de la mission rythmées par des instances décisionnelles permettant d'orienter et de suivre l'avancée des travaux.

1^{re} étape

Un travail de diagnostic a été effectué afin d'envisager une éventuelle régularisation de certaines situations individuelles avant le passage au RIFSEEP. Il s'est appuyé sur une analyse juridique et réglementaire de l'architecture du régime indemnitaire existant.

De nombreux entretiens individuels ou collectifs ont été menés. À partir des éléments recueillis, une représentation subjective de chaque métier de la collectivité a pu être dessinée. Ces entretiens ont donné lieu à des fiches métiers qui, confrontées aux fiches de poste, ont alimenté les travaux sur la cotation des postes.

2° étape

Des groupes de travail associant agents et représentants du personnel ont été organisés. Ils ont permis de définir les critères utilisés pour la cotation des postes et pour l'attribution du complément indemnitaire annuel.

En parallèle, une analyse financière a également été réalisée afin de proposer divers scénarios, incluant ou non l'hypothèse d'un complément indemnitaire annuel (CIA).

3° étape

Un ensemble de tableaux et de documents ont été élaborés afin de donner aux services des ressources humaines les outils nécessaires à la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire. Il s'agit de la grille de cotation des postes, de la grille de notation du CIA, du règlement financier et RH permettant de déterminer les montants et du guide de présentation du nouveau système mis en œuvre.

ANALYSER LE CONTEXTE POUR PROPOSER DES SOLUTIONS OPÉRATIONNELLES

Diagnostic du régime indemnitaire en vigueur

Une partie importante de la mission a consisté à réaliser un état des lieux en lien notamment avec les règles qu'elle s'était elle-même fixées.

Il est d'abord apparu que :

- ➔ l'intégralité des situations individuelles respectait le protocole d'accord précisant les règles d'attribution et les taux applicables, sauf quelques exceptions marginales ;
- ➔ toutes les primes étaient en parfaite légalité avec le cadre réglementaire.

Au-delà de ces aspects, le diagnostic posé a montré deux limites principales :

- ➔ le manque de lisibilité pour les agents, en raison notamment d'une absence de précision quant aux critères d'attribution et de modulation des différentes primes ;
- ➔ l'absence d'une stratégie globale d'attribution, comme en témoigne le nombre important de primes pouvant être activées, privant ainsi la collectivité d'un levier managérial important.

En conséquence, un double objectif a émergé de cette phase exploratoire d'état des lieux : faire du nouveau régime indemnitaire un élément central dans la stratégie RH de la collectivité, tout en cherchant à informer et à faire adhérer les agents à une approche plus dynamique de la rémunération accessoire.

UNE COMPOSANTE PRINCIPALE

IFSE

**indemnité de fonctions
de sujétions et d'expertise**

- > Part fixe du régime indemnitaire
- > Liée au poste de l'agent, aux fonctions
- > Valorisation de l'expérience professionnelle

UNE COMPOSANTE FACULTATIVE

CIA

**Complément indemnitaire
annuel**

- > Part variable d'une année à l'autre
- > Liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

1. Détermination des critères et indicateurs de cotation des postes et constitution des groupes de fonction

Deux séances de travail avec 30 agents ont permis d'aboutir à une grille de cotation où chaque indicateur a été pondéré en fonction de son degré d'importance et de constituer des différents groupes de fonction.

2. Détermination des montants d'IFSE

Plusieurs scénarios budgétaires ont été initialement envisagés, prenant notamment en compte une éventuelle harmonisation à la hausse de tous les régimes indemnitaires.

Deux objectifs politiques ont été formulés :

- la stabilité à titre individuel des montants de régime indemnitaire perçus au 31 décembre 2016 ;
- une proposition opérationnelle dans le cadre d'une enveloppe budgétaire très contrainte.

Cela implique de faire une distinction entre le stock des agents déjà présents et le flux des agents nouveaux arrivants ou évoluant au sein de la collectivité.

La simulation de potentiels groupes de fonction a fait apparaître une relative homogénéité des régimes indemnitaires (montants minimum, maximum et écarts à la médiane) et la rareté des cas marginaux. En conséquence et en excluant l'hypothèse d'un rattrapage, la mise en place de l'IFSE n'aura pas d'impact budgétaire à court terme.

Afin de faire du RIFSEEP un véritable outil de réforme de la politique RH, la mise en place d'un règlement financier et RH valant pour les futurs mouvements a été proposé.

Ainsi, les montants maximum et minimum d'IFSE par groupe de fonction et sous-groupes de métiers de manière empirique ont été déterminés en tenant compte :

- de l'héritage des régimes indemnitaires actuels, (Objectif : éviter de créer de distorsions avec les nouveaux arrivants et surtout afin de faire en sorte que la quasi-totalité des indemnités actuelles rentrent dans le nouveau cadre) ;
- d'écarts cohérents entre montants maximum et minimum entre groupes de fonction et sous-groupes de métiers avec la hiérarchie des grades et des métiers, telle que l'a fait apparaître la cotation des postes ;
- de différentiels réduits entre les montants maximum et minimum au sein de chaque groupe de fonction et sous-groupes de métiers, afin de limiter l'importance de la prise en compte de l'expérience professionnelle.

Dans ce cadre, le montant d'IFSE touché par chaque agent est déterminé au moment de son recrutement ou lors du réexamen de son régime indemnitaire tous les 4 ans, dans le cadre d'une évaluation de son expérience professionnelle.

3. Proposition de création du CIA

Dans le cadre des entretiens menés, le contexte était favorable à la mise en place d'un CIA. Un groupe de travail s'est attelé à déterminer les critères d'une grille automatisée d'évaluation et d'attribution du CIA, pouvant être remplie dans le cadre de l'entretien professionnel annuel.

Afin de respecter l'engagement d'une réforme aux impacts budgétaires limités, il a été proposé que le montant maximal de l'enveloppe budgétaire allouée au CIA soit fixé préalablement par l'exécutif. Dans un second temps, le montant maximal que peut toucher un agent est déterminé selon une formule tenant compte de l'enveloppe dédiée au CIA, du montant global de régime indemnitaire dans la collectivité et au sein du groupe de fonction. Dans un troisième temps, le montant maximal individuel est modulé en fonction de la note obtenue à l'entretien professionnel.

INFORMER, GUIDER, CO CONSTRUIRE, ET ACCOMPAGNER POUR ASSURER LA VIABILITÉ DU CHANGEMENT

Constituer un terreau favorable

Expliquer de manière la plus pédagogique possible la réforme du RIFSEEP, aussi technique soit elle. La réforme se singularise par sa remise en question des principes de la rémunération complémentaire, non plus fondée sur le grade mais sur les fonctions. Il en ressort inévitablement une inquiétude pour les agents. La meilleure façon d'assurer l'appropriation du changement est d'informer les agents sur les tenants et les aboutissants du nouveau régime. Le RIFSEEP peut être un atout pour reconnaître les responsabilités des agents, leur manière de servir. Malheureusement, ces derniers connaissent bien souvent mal le statut. Il convient donc de présenter la réforme au regard de la politique de rémunération et de la politique managériale.

Informez des orientations de la réforme en toute transparence, afin de créer un mouvement d'adhésion. Si le changement est facteur de stress pour les agents, une présentation claire des orientations politiques et administratives de la réforme peut être un réel facteur d'adhésion à la démarche. Il convient, au préalable, d'obtenir un arbitrage au niveau politique. En l'occurrence, la double exigence de maîtrise budgétaire et de maintien des régimes indemnitaires individuels a permis d'expliquer très clairement aux agents les marges de manœuvre de la réforme et le positionnement de l'équipe, ce qui a facilité le changement.

Prendre le temps de rencontrer, d'écouter, d'accompagner les agents. Une réforme de l'ampleur de celle du RIFSEEP demande du temps, en premier lieu pour comprendre le contexte de la collectivité, ses spécificités, les contraintes et les responsabilités de chaque métier. Il faut également du temps pour expliquer individuellement aux agents comment objectiver leur expertise, leur encadrement, leur sujétion et l'intérêt que cela peut présenter. Pour ce faire, des entretiens individuels avec les agents sont essentiels, a minima par échantillon pour avoir une représentation

la plus claire possible des métiers de la collectivité. Cette démarche permet en outre de rassurer les agents.

Adapter et restructurer le modèle dans une démarche de coconstruction pour garantir son acceptabilité.

Un contexte facilitateur pour la réforme. Cette réforme a été facilitée par une première harmonisation des régimes indemnitaires de la collectivité en 2012. À cette époque, une situation de forte tension s'était conclue par une réforme sous fond de grève importante. Il en a découlé un cadre général de rémunération complémentaire harmonisant les régimes indemnitaires. De même, la mission a bénéficié de conditions de mise en œuvre facilitatrices : des orientations politiques et financières claires et peu évolutives ; un temps de mission court et très rythmé garantissant la finalisation rapide de la réforme.

Adapter la structuration du nouveau régime indemnitaire au contexte local et aux spécificités de la collectivité. Conduire le changement suppose de prendre en compte le contexte. L'objectif étant de corriger les distorsions entre métiers par une restructuration complète, respectueuse de la maîtrise budgétaire, il a été décidé de limiter la réforme aux situations individuelles des agents en poste. Ainsi, s'agissant des stocks, l'action a été limitée à des propositions d'arbitrages pour corriger des situations en amont de la mise en œuvre du RIFSEEP. Par contre, la mission a été particulièrement proactive sur les flux avec la proposition d'un règlement financier RH et d'une boîte à outils d'accompagnement pour la CAESM.

Diffuser un souffle participatif pour garantir l'acceptabilité de la réforme. La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire ne saurait se faire sans une forte appropriation des agents. La démarche a bénéficié de nombreux comportements coopératifs de la part des agents :

- ➔ Ces derniers ayant fait la distinction entre la restructuration collective qu'implique la réforme et leur situation individuelle ;
- ➔ Ces derniers ayant participé massivement et de manière volontaire à la démarche - plus de 100 agents sur 250.

En définitive, la méthode coopérative et les structures de la démarche de projet ont fortement contribué à porter la réforme. D'ailleurs, la coconstruction de la démarche sur un mode participatif a été très appréciée par les agents qui se la sont appropriée et ont souhaité poursuivre à l'avenir ce mode de fonctionnement lors des futures conduites du changement.

METTRE EN ŒUVRE LE RIFSEEP : UNE EXPÉRIENCE TRANSPOSABLE ?

Malgré des spécificités liées au système politico-administratif martiniquais ainsi qu'à la situation de tension budgétaire très forte, les principales conclusions de cette mission, sur le fond comme sur la forme, permettent de tirer quelques enseignements utiles à toutes les collectivités qui sont dans l'obligation de mettre en place le RIFSEEP.

La législation présente un cadre contraignant limité par le principe de parité avec la fonction publique d'État. Toutefois, elle laisse des marges de manœuvre aux collectivités territoriales en matière d'attribution des montants d'IFSE et de CIA et de démarche de projet.

Trois questions irriguent constamment la démarche de mise en place du RIFSEEP :

- ➔ Une obligation réglementaire et/ou un levier pour une nouvelle stratégie RH ?
- ➔ Comment conduire collectivement le changement de situations individuelles ?
- ➔ Quel pouvoir d'inflexion sur une situation héritée du passé ?

Accompagner la réforme : les moyens de l'acceptabilité d'un projet sensible

- Recourir à une équipe à la neutralité affichée.
- Instaurer d'emblée une relation de confiance et la cultiver tout au long de la mission avec la direction générale et l'exécutif.
- Mettre en place des instances partenariales d'orientation et de coordination, notamment avec les organisations syndicales et les services RH et OS associés.
- Privilégier la pédagogie, être transparent sur les choix et les méthodes, faire des bilans d'étape réguliers.
- Se rendre accessible et disponible à travers des outils physiques et numériques.

La nécessaire association des agents

- Comprendre les métiers: confronter les fiches de poste aux fiches métiers grâce à des entretiens qualitatifs avec l'ensemble des agents de la collectivité.
- Travailler ensemble aux critères qui fondent l'IFSE en brassant toutes les catégories d'emploi pour construire une grille commune et compréhensible de tous.
- Partager les valeurs sur l'évaluation de la manière de servir et introduire de la souplesse dans l'évaluation pour s'adapter aux obligations de tous les métiers.

S'appuyer sur le RIFSEEP pour revoir les outils de pilotage RH

- Se doter d'une boîte à outils pour répondre à la mise en œuvre immédiate de la réforme: tableau IFSE et CIA automatisés, révision des fiches d'évaluation annuelle, etc.
- Inscrire la réforme dans le moyen et long terme en repensant les fiches de poste, les avantages sociaux, la GPEC.



Thomas ANDRÉ

thomas.andre@administrateur-inet.org



Samantha CHEVRIER

samantha.chevrier@administrateur-inet.org



Ludovic GROUSSET

ludovic.grousset@administrateur-inet.org



Amélie PIROUX

amelie.piroux@administrateur-inet.org

GRAND POITIERS



**FUSION
D'INTERCOMMUNALITÉS
ET COMPÉTENCES
FACULTATIVES : QUI VA
GARDER LES ENFANTS ?**

Tuteurs au sein de la collectivité

→ Marc BARREAU

Chargé de Mission Intercommunalité

→ Emmanuelle BRISSARD

Directeur général adjoint Éducation et Vie de la Cité

La réforme territoriale a multiplié les fusions d'intercommunalités, avec des conséquences non seulement sur leurs périmètres mais aussi sur leurs compétences.

Au Grand Poitiers, la Communauté d'agglomération (134 000 habitants, dont 87 000 dans la ville centre) a fusionné le 1er janvier 2017 avec quatre Communautés de communes, le nouvel ensemble atteignant 192 000 habitants. À la différence de l'ancien Grand Poitiers, les quatre communautés de communes, plus rurales, assuraient un certain nombre de compétences en matière de Petite Enfance, d'Enfance-Jeunesse, de Culture et de Sport. Dans les deux ans qui vont suivre la fusion, la nouvelle intercommunalité, qui deviendra communauté urbaine à l'été 2017 en vertu de la loi NOTRe, devra donc statuer sur l'exercice – intercommunal ou communal – de ces compétences.

La mission confiée visait à préparer cette décision. Autrement dit, répondre à la question: « après la fusion, qui va garder les enfants? » Une question cruciale dans la mesure où les compétences facultatives – en matière d'enfance mais aussi de sport et de culture – sont des services à la population essentiels pour les quarante communes, urbaines, périurbaines et rurales, composant le « nouveau » Grand Poitiers. Néanmoins, ces services seraient atypiques pour une future Communauté Urbaine, un type d'intercommunalité traditionnellement plus tournée vers la gestion des grands services urbains.

PRÉPARER LA DÉCISION SUR LES COMPÉTENCES FACULTATIVES

Il s'agissait d'établir un diagnostic des enjeux et de proposer des scénarii sur l'exercice de ces compétences sur le territoire afin d'éclairer la réflexion à venir des élus et des services.

Les anciens EPCI exerçaient de manière hétérogène un certain nombre de compétences qui ne relèveront pas des compétences obligatoires de la Communauté urbaine : Petite Enfance, Enfance-Jeunesse, Culture (animation culturelle, subventions, patrimoine) et Sport (animation sportive, subventions).

L'approche cartographique a permis d'appréhender cette diversité tout en dégagant les lignes de force afin de formuler des préconisations opérationnelles et adaptées.

UNE CARTOGRAPHIE DES COMPÉTENCES FACULTATIVES

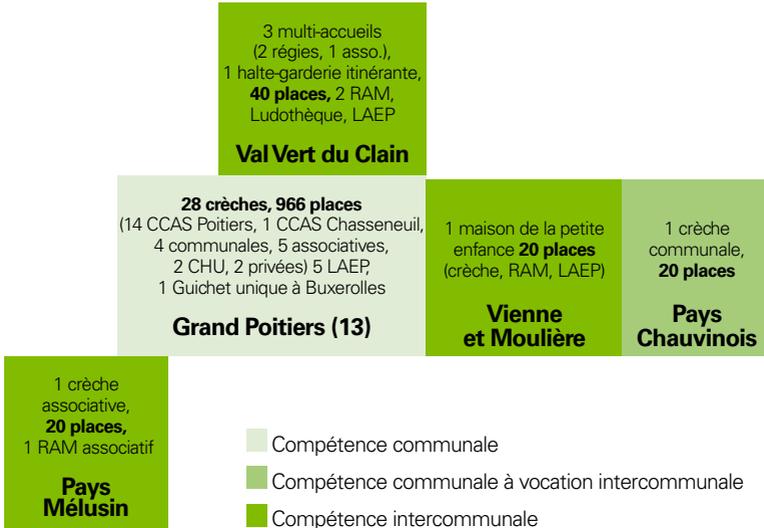
Petite enfance, enfance et jeunesse

a. Une prédominance du portage intercommunal dans les territoires ruraux, mais avec des modes de gestion très variés

Les politiques de Petite Enfance, d'Enfance et de Jeunesse constituent un enjeu important aux yeux des communes à la fois pour leur attractivité vis-à-vis des familles et pour l'accès à l'emploi. De fait, l'offre d'accueil dans des structures de gardes d'enfants et dans les centres de loisirs est présente sur tout le territoire avec une place importante de la gestion publique directe. Ainsi, le taux de couverture des besoins est jugé satisfaisant par la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) de la Vienne. L'enjeu n'est donc pas de développer de nouvelles structures mais de maintenir l'offre, de mieux la coordonner et d'en améliorer l'adéquation aux besoins des familles.

PETITE ENFANCE

Une prédominance du portage intercommunal dans les territoires ruraux



ENFANCE-JEUNESSE

Un service offert sur tout le territoire mais très hétérogène dans ses modes de gestion



b. La territorialisation, solution pragmatique pour répondre à la diversité, n'exclut pas le développement de synergies et d'une stratégie commune

Le renvoi aux communes des compétences Petite Enfance et Enfance-Jeunesse, ou à l'inverse leur transfert complet à l'EPCI, semblent devoir être écartés. Les communes rurales sont attachées à un exercice intercommunal de ces compétences et attendent de la Communauté Urbaine une intervention sur cet enjeu. À l'inverse, les communes les plus peuplées de l'ancien Grand Poitiers n'envisagent pas de transfert. La solution préférable serait donc un exercice de la compétence par la Communauté urbaine sur certaines parties de son territoire uniquement et sur la base d'un volontariat. Cette solution pourrait être mise en œuvre soit par la voie classique du conventionnement entre la Communauté Urbaine et les communes intéressées par une mutualisation, soit par inscription dans les statuts d'une liste exhaustive des équipements concernés sur l'exemple de la méthode choisie par le Grand Reims.

Cette territorialisation de la compétence devrait s'accompagner du développement d'une coordination stratégique de cette politique à l'échelle de la Communauté Urbaine. La CAF, principal partenaire et financeur, a fait connaître son souhait de contractualiser au niveau intercommunal. La Communauté Urbaine serait la mieux placée pour animer le dialogue entre les partenaires en vue de développer une vision partagée des enjeux et des stratégies à mettre en œuvre. L'enjeu est bien de mieux adapter le service aux territoires vécus des habitants.

Enfin, dans un souci de bonne gestion et d'optimisation des ressources sur le territoire, il a été proposé que le futur service de gestion des crèches de la Communauté Urbaine puisse être constitué sur la base de mises à disposition partielles des cadres Petite Enfance du CCAS de Poitiers – chargé de cette compétence par la commune – afin de profiter de leurs expertises métiers et d'éviter les doublons entre services communaux et intercommunaux.

Action sportive

a. Une compétence souple engendrant une intervention à géométrie variable

En matière sportive, les EPCI peuvent intervenir à plusieurs niveaux. La gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire, compétence optionnelle des CC et CA et obligatoire des CU, était exercée par l'ensemble des ex-EPCI. Un grand nombre de ces équipements communautaires sont aujourd'hui concentrés sur la ville de Poitiers. En revanche, concernant les domaines facultatifs d'intervention en matière sportive, les ex-EPCI intervenaient de manière assez hétérogène, en particulier dans leur soutien aux acteurs du sport et leur politique d'éducation par le sport.

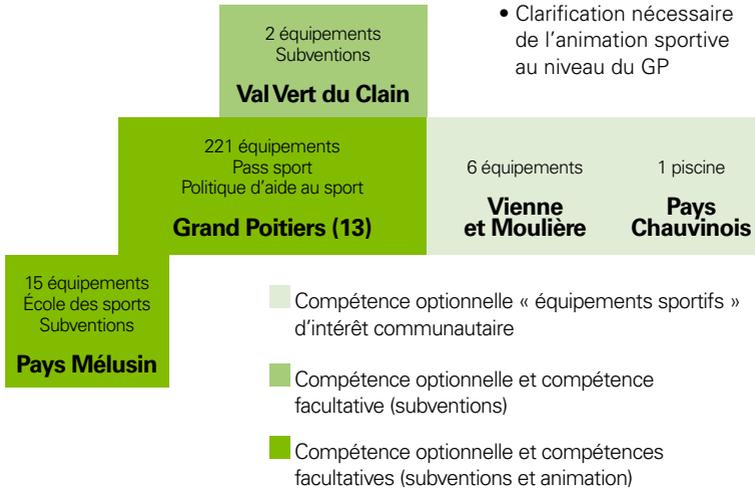
Cette mission a notamment permis d'attirer l'attention sur le manque de lisibilité de l'intervention des éducateurs sportifs communautaires du Grand Poitiers en milieu scolaire et extrascolaire. Des moyens très importants étaient consacrés pour l'éducation sportive :

- en milieu scolaire : 13 activités en plus de la natation,
- en milieu extrascolaire : dispositif du Pass-Sports donnant un accès gratuit à toutes les infrastructures sportives et de transport avec une possibilité d'encadrement pendant les vacances.

Cependant, cette politique concernait dans les faits essentiellement les enfants de la ville de Poitiers qui vont à l'école et vivent à proximité de ces équipements structurants. Une extension de cette compétence à l'ensemble du nouveau territoire risquerait d'engendrer un service à deux vitesses non souhaitable pour la cohésion du territoire.

SPORT

Une politique plus ou moins intégrée sur le territoire de la future CU



b. La clarification de l'intervention de Grand Poitiers, une étape clé

L'extension des dispositifs actuels d'éducation sportive dans toutes les écoles du nouveau territoire pourrait, au-delà du risque de service à deux vitesses, engendrer un coût financier important sans améliorer la visibilité de cette politique.

Aussi, il a été proposé de recentrer la future politique sportive communautaire en l'inscrivant dans un projet éducatif partagé avec l'Éducation Nationale et les services du Grand Poitiers, notamment les directions en charge de la Jeunesse et de la Culture, et sur un nombre plus limité d'activités.

La future Communauté Urbaine devra définir le sport de haut niveau communautaire au regard de critères partagés et complémentaires de l'intervention des communes.

Enfin, la Communauté urbaine pourra intervenir sur d'autres champs peu couverts actuellement par les communes comme la pratique sportive libre, grâce à des actions d'animation (sport-santé) et d'aménagement d'espaces publics et naturels (parcours santé, chemins de randonnée). L'objectif serait de créer un environnement favorable au développement de la pratique « hors club » en plein développement.

Action culturelle

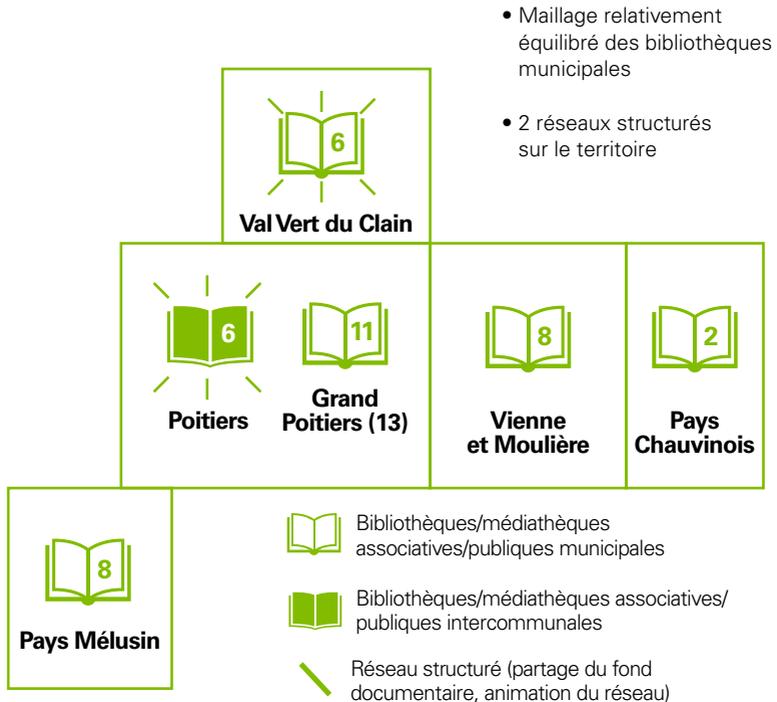
a. Un maillage assez complet d'équipements de proximité

La cartographie a mis en évidence un fort maillage d'équipements culturels et l'existence de quelques réseaux bien structurés sur le territoire : bibliothèques municipales, points de dépôt de livres et enseignement musical. Cet équilibre, qu'il convient de conforter, est lié au soutien d'acteurs clés tels que la Bibliothèque départementale de la Vienne, ainsi qu'au dynamisme des initiatives locales.

Le transfert en 2016 d'équipements structurants de la Ville de Poitiers (conservatoire, théâtre, médiathèque) questionne leur rôle au sein du nouveau territoire et invite à construire une politique culturelle communautaire, au-delà du seul transfert d'équipements.

CULTURE : LECTURE PUBLIQUE

Une politique plus ou moins intégrée sur le territoire de la future CU



Exemple de la lecture publique sur le territoire

b. Construire une politique de projet et une offre d'ingénierie

Les objectifs attachés à la politique culturelle communautaire dépendront de l'ambition et du positionnement de la future Communauté Urbaine. Il est donc proposé une politique de projet, qui permette d'avancer pas à pas, selon une démarche itérative faite de projets précis mais qui ont vocation à essayer ensuite.

Ainsi, l'action de la future Communauté Urbaine en matière de bibliothèques pourrait se concentrer en premier lieu sur la diffusion des actions d'animation culturelle de la Médiathèque François Mitterrand sur l'ensemble du territoire. Dans un second temps, il est proposé la constitution de quelques « médiathèques-relais » intercommunales dans les territoires plus éloignés. Ces pôles intermédiaires pourraient être identifiés parmi les équipements existants et accompagnés dans leur montée en compétence.

La future Communauté Urbaine devra s'appuyer sur l'expertise de ses acteurs culturels, tels que le Conservatoire à rayonnement régional, pour leur confier de nouvelles missions en matière de coordination de réseau et de connaissance globale de l'offre.

La nouvelle structure intercommunale trouvera également sa place dans le paysage culturel public en apportant une offre d'ingénierie culturelle aux acteurs du territoire. Cette offre se construira notamment en apportant une aide pour les projets culturels dans les anciens EPCI mais aussi en valorisant les actions innovantes de ces territoires ruraux.

DES COMPÉTENCES « FACULTATIVES » ... MAIS RICHES D'ENSEIGNEMENTS

Derrière ce choix d'intégrer ou non les compétences des anciennes structures intercommunales se dessine donc un triple enjeu :

- garantir aux territoires ruraux le maintien de services à la population de qualité ;
- concilier une diversité de modes d'intervention ;
- construire des politiques communautaires.

Dans cette carte intercommunale en gestation, le Grand Poitiers a l'opportunité d'inventer un nouveau modèle de Communauté Urbaine qui affirme la solidarité entre urbain et rural.

Ainsi, la réforme de la carte intercommunale, avec l'absorption de structures de petite taille dans des vastes ensembles, conforte l'échelon intercommunal comme vecteur de solidarité avec les zones rurales.

Dans ce processus, les petites structures ont souvent été le terreau d'expériences innovantes en termes de politiques publiques et disposent d'une connaissance fine de leur territoire. Ce savoir doit pouvoir être capitalisé au sein des nouvelles intercommunalités.

Les structures intercommunales en transition doivent se saisir de la question des compétences facultatives comme d'une formidable opportunité pour se réinterroger sur le projet politique. Les décisions à prendre se feront avant tout dans le cadre de la réflexion politique sur la plus-value communautaire souhaitée par les élus. C'est par un dialogue fécond entre des élus, qui donnent le sens, et une administration force de proposition, que pourra se concevoir le projet intercommunal.

Enfin, cette mission a été l'occasion de tirer des enseignements en matière de conduite du changement. Face à la dimension des projets et aux calendriers contraints des grandes réformes, les collectivités ont tout intérêt à mettre en œuvre des groupes projets au sein de leurs structures qui pilotent des projets stratégiques. Ces équipes dédiées permettent la prise de recul nécessaire aux dirigeants territoriaux pour donner le sens de l'action publique locale.



Elodie HILTENBRAND

elodie.hiltenbrand@administrateur-inet.org



Florian SOULLIART

florian.souilliant@administrateur-inet.org



Olivier AMPS

olivier.amps@administrateur-inet.org



Virginie GARNOIX

virginie.garnoux@administrateur-inet.org

**MULHOUSE ALSACE
AGGLOMÉRATION**



**UN NOUVEL ÉLAN
POUR LA POLITIQUE
PÉRISCOLAIRE ? !**

Tuteur au sein de la collectivité

→ Dominique NAZON

Directrice du Pôle Éducation et Enfance

Les activités périscolaires prises en charge par les collectivités territoriales sont confrontées aujourd'hui à un triple enjeu :

- répondre à la demande des familles pour concilier vie professionnelle et familiale ;
- favoriser l'attractivité du territoire, en améliorant la qualité de vie et appuyant le développement économique du territoire ;
- favoriser l'épanouissement de l'enfant et faciliter l'apprentissage de la vie en société par l'ouverture à la culture, aux sports et la sensibilisation à la citoyenneté.

Il s'agit d'un service public facultatif dont les défis ont été renforcés à la suite de la réforme des rythmes scolaires. Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) a décidé en 2004 d'assurer l'organisation et le financement du service périscolaire au niveau intercommunal, ce qu'aucune autre agglomération de taille comparable n'a encore fait au titre d'une compétence optionnelle.

Face aux contraintes budgétaires - en particulier un gel des aides de la Caisse d'Allocation Familiale - mais aussi à l'attractivité et à l'attachement des citoyens à ce service - des familles exigeantes sur la qualité du service et une demande en hausse -, un débat s'est engagé au sein de l'Agglomération sur le maintien ou non de cette compétence : le maintien a été acté.

Commande

Ce choix entraîne une réflexion à la fois politique et stratégique portant sur la qualité du service rendu aux familles et sur sa tarification.

Trois objectifs ont été identifiés pour structurer la stratégie périscolaire d'agglomération.

Il s'agit tout d'abord de garantir le développement du service afin de répondre aux besoins quantitatifs et qualitatifs des usagers. Il convient pour cela de mieux identifier et valoriser l'action de l'Agglomération, mieux répondre aux demandes des parents et renforcer la qualité de la restauration scolaire avec notamment des produits issus de l'agriculture biologique.

En second lieu, il s'agit d'optimiser la fonction périscolaire à partir de différents leviers. Au-delà d'identifier les marges d'efficience dans l'Agglomération, les relations avec les communes membres ainsi qu'avec les collèges et lycées (fournisseurs de la moitié des repas en régie) sont à faire évoluer.

Enfin, la pertinence des tarifs pratiqués, en particulier en matière de restauration scolaire est à réinterroger. Il est envisageable, d'une part, de limiter le reste à charge pour l'Agglomération et, d'autre part, de proposer une grille tarifaire plus équitable

RÉALISATION

Phasage et calendrier

La mission s'est articulée autour de trois phases étalées sur deux mois.



Diagnostic

En une dizaine d'années, la M2A a renforcé l'offre destinée aux familles :

- 220 places en moyenne sont proposées par commune contre 120 par le passé
- La M2A compte 96 sites grâce aux investissements conséquents mobilisés dans une logique de maillage du territoire (une école = un site périscolaire).
- La qualité du service a constitué une priorité avec un taux d'encadrement élevé aussi bien le midi que le soir (1 animateur pour 10 ou 14 enfants) au-delà des obligations légales. Au moins 20 % de produits bio sont servis dans de nombreuses cantines.

Néanmoins, la volonté de M2A d'offrir un service adapté aux spécificités des communes et aux attentes des parents atteint aujourd'hui ses limites :

- L'objectif d'harmonisation des services communautaires sur l'ensemble de son périmètre prévu dans le projet d'agglomération, n'est pas atteint du fait de l'hétérogénéité des services et du niveau d'équipement
- Le niveau de service est interrogé tant en termes quantitatifs que qualitatifs
- Les produits bio sont déjà proposés mais de manière inégale du fait du mode de gestion

L'organisation du service parvenue à une masse critique doit désormais évoluer :

- des marges d'efficacité existent à la fois en interne et dans les relations contractuelles en particulier en gestion déléguée ;
- les relations avec les collèges/lycées sont « captives » ;
- aucun document ne vient préciser l'articulation de cette compétence entre M2A et les communes membres, d'où une absence de coresponsabilité.

Enfin, l'étude de la grille tarifaire présente des qualités (simplicité et personnalisation) mais ses objectifs restent à clarifier. Les nombreux éléments de parangonnage recueillis montrent une hétérogénéité forte des pratiques et ne permettent donc pas, à eux seuls, de fonder un positionnement définitif.

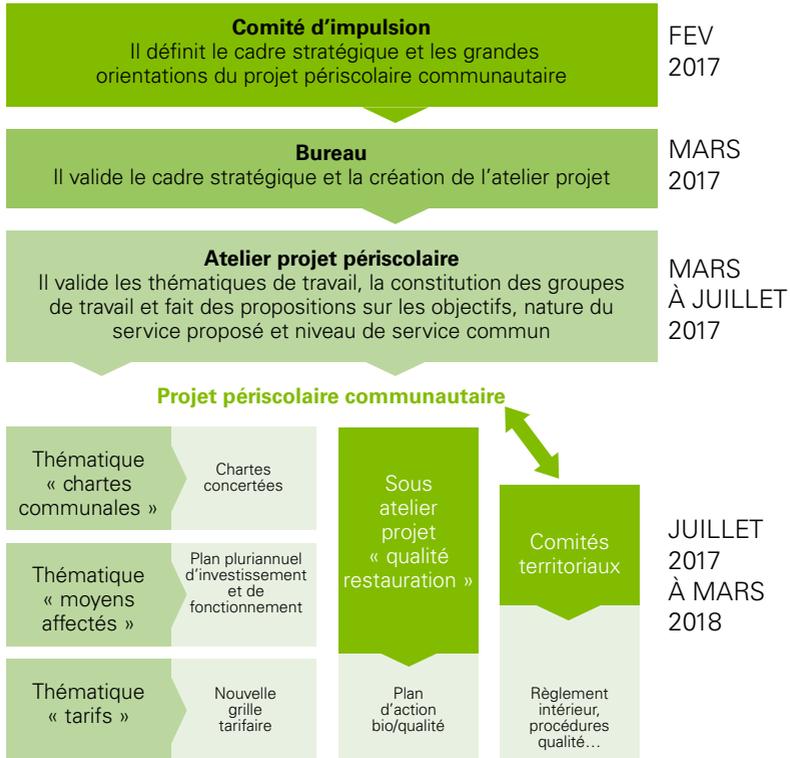
Préconisations

Propositions de la mission en 10 orientations et 23 actions selon le degré de priorité

Orientations	Actions	Priorité
Adopter un projet périscolaire d'agglomération	1 - Adopter un projet périscolaire d'agglomération pour harmoniser les services communautaires	***
Diffuser et décliner opérationnellement la stratégie périscolaire M2A	2 - Définir le cadre d'élaboration des projets pédagogiques	**
	3 - Poursuivre et renforcer les actions transversales communautaires	*
Formaliser et faire connaître les droits et les devoirs des parents	4 - Actualiser le règlement intérieur et systématiser sa diffusion	***
	5 - Communiquer auprès des familles et s'appuyer sur des instances de dialogue	*
	6 - Élaborer des processus d'accompagnement pour les familles en difficultés	*
	7 - Mettre en place une commission d'attribution des places	**
Diffuser les produits bio dans une logique de circuits courts dans les cantines	8 - Définir des objectifs pour le bio communément applicables sur le territoire de M2A	**
	9 - Adapter les outils aux objectifs fixés	**

Organiser, définir les relations avec les communes par l'élaboration d'une charte	10 - Formaliser une charte concertée de mise en œuvre du projet périscolaire avec les communes	***
	11 - Proposer un cadre de négociation des moyens affectés à la politique périscolaire	***
Dégager des marges d'efficacité en interne	12 - Travailler sur une boîte à outils communs entre les responsables de site et la direction	***
	13 - Propager une culture de gestion harmonisée entre les sites	**
	14 - Élaborer un guide des tâches et responsabilités entre sites et pôle	**
Réétudier les relations avec les EPLE	15 - Poursuivre les relations avec les EPLE sur des bases plus concertées	***
	16 - En cas d'échec de l'action 15, ne pas renouveler les conventions et opter pour un approvisionnement propre à M2A	**
Mettre en œuvre une procédure concertée de détermination de la tarification	17 - Consulter les élus de M2A	**
	18 - Consulter les usagers	*
	19 - Consulter les cocontractants et les responsables de site	*
Déterminer un mode de tarification conjuguant équité et recettes	20 - Déterminer la nouvelle grille tarifaire	***
	21 - Unifier la tarification avec les délégués	**
Communiquer sur la nouvelle politique tarifaire	22 - Communiquer sur la réforme tarifaire	**
	23 - Développer un outil de simulation des nouveaux tarifs pour les familles	**

Proposition de gouvernance du projet



BILAN

L'importance d'une stratégie périscolaire d'agglomération

La difficulté à faire émerger une stratégie globale de la fonction périscolaire pénalise l'action de l'Agglomération. Elle explique également le processus de sédimentation des dispositifs au fil de l'élargissement du territoire de l'Agglomération.

La qualité de service varie fortement d'une commune à l'autre,

voire d'un site à l'autre même pour des communes intégrées depuis 2010. Par conséquent, les usagers du service ne sont pas traités à égalité (notamment en raison de différences tarifaires, justifiées par un mode de gestion différent) et les indispensables mécanismes de solidarité entre les communes membres n'ont pas encore porté leurs effets.

La première préconisation formulée consiste à déterminer cette stratégie, en définissant notamment les objectifs assignés à la politique périscolaire ainsi qu'un niveau socle de service applicable à l'ensemble du territoire de l'Agglomération.

Un service à adapter aux besoins des usagers

Le principe d'adaptabilité du service public garantit un service public efficient. Pour l'atteindre, l'approche ascendante dite « bottom up » avec participation des parties prenantes est utile. Elle favorise la lisibilité de l'action publique.

Les rencontres avec un maximum d'acteurs ont eu pour objectif de leur offrir la possibilité de s'exprimer et de formuler toutes observations utiles au bon fonctionnement et/ou développement du service. Il semble toutefois que les usagers, représentés par les associations de parents d'élèves, auraient à être davantage associés dans les évolutions du service et sa définition.

Des outils de gestion venant faciliter le travail des agents

Lorsque des changements sont à mener, il apparaît nécessaire d'offrir des outils de travail adaptés aux agents intervenant au contact direct des usagers.

Le projet a pu mettre en évidence l'importance des outils de gestion. Leur faiblesse peut être source de redondances, d'imprécisions, de difficultés et in fine de démotivation pour les agents chargés soit de suivre, soit de mettre en œuvre le service.

Le renforcement et le développement d'outils de gestion renouvelés figurent à ce titre dans nos propositions.

L'indispensable évaluation de l'action publique

Il est indispensable de mesurer l'efficacité de l'action publique pour donner aux décideurs les moyens de faire évoluer celle-ci. Ceci nécessite d'identifier non seulement des indicateurs pertinents de mesure de cette performance, mais aussi de se donner les moyens de recueillir les données permettant de procéder à l'évaluation.

Il a été donc suggéré de définir les attendus du service dans le projet d'agglomération pour pouvoir en déduire des critères d'évaluation. À ce jour, de tels indicateurs n'existent pas et pourraient utilement permettre d'évaluer les activités, notamment en gestion déléguée.

TRANSFERT

La méthode utilisée pour établir une nouvelle grille tarifaire constitue un véritable guide transposable à d'autres collectivités. Une telle démarche nécessite :

- des outils méthodologiques d'analyse préalable du contexte tarifaire de la collectivité
- des alertes et précautions en matière de fiabilité des données issues du système d'information
- une base de données et des outils informatiques permettant de modéliser les simulations
- un benchmark tarifaire pouvant servir à toute autre collectivité
- l'établissement de différents scénarios afin de donner aux membres du Copil les éléments de prise de décision.

Par ailleurs, la conduite de projet proposée est transposable à d'autres collectivités. De même, les instances de décision mises en place par la M2A pour favoriser le dialogue entre élus nous sont apparues pertinentes et susceptibles d'inspirer d'autres intercommunalités. En remplaçant les commissions thématiques récurrentes par des ateliers projet et un comité d'impulsion, les conseillers communautaires sont mobilisés sur les sujets stratégiques de l'EPCI.

Enfin, ce projet a permis aussi de mettre en évidence l'importance des démarches de concertation. Cela confirme le caractère nécessairement Co construit de l'action publique, gage de son acceptabilité et de son efficacité.



Flora AUTEFAGE

flora.autefage@administrateur-inet.org



Thomas DOUBLIC

thomas.doublic@administrateur-inet.org



Yoann GENESLAY

yoann.geneslay@administrateur-inet.org



Dounia GOUDADI

dounia.goudadi@administrateur-inet.org

**ÉTABLISSEMENT PUBLIC
INTERDÉPARTEMENTAL
YVELINES – HAUTS-DE-SEINE**



**ÉTABLIR UN RÈGLEMENT
DÉPARTEMENTAL
D'AIDE SOCIALE UNIQUE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ M. Dominique BENOIT

Secrétaire général de l'établissement public

UNE COMMANDE INSCRITE DANS LE PROCESSUS DE FUSION DES DÉPARTEMENTS

Un contexte inédit

La commande s'inscrit dans le processus de fusion des Yvelines et des Hauts-de-Seine, officiellement initié le 12 janvier 2016 par les présidents des départements, respectivement Pierre Bédier et Patrick Devedjian.

Le 5 février 2016, l'EPI 78-92 a été créé pour accompagner la fusion et a été chargé de plusieurs services interdépartementaux : le service d'archéologie préventive, créé le 1er mai 2016, le service interdépartemental de l'adoption depuis le 1er janvier 2017, et à partir du 1er avril 2017, le service interdépartemental de gestion des opérations d'entretien et d'exploitation des routes. Une société mixte interdépartementale est née de la fusion des SEM des départements.

La fusion, stade ultime de la coopération interdépartementale, a été annoncée comme devant intervenir avant les prochaines élections départementales de 2021. Dans ce cadre, l'adoption d'un règlement départemental d'aides sociales (RDAS) unique pour le département fusionné est une obligation. Il apparaît opportun d'utiliser au mieux la période de préfiguration de la fusion afin d'entamer la convergence des deux règlements et des politiques sociales des départements.

Une commande visant à proposer des pistes de convergence opérationnelles des RDAS

Fusionner deux départements revient à faire converger l'ensemble de leurs politiques et pratiques, en premier lieu le secteur social, cœur de métier des départements. Ce projet peut être abordé de différentes manières : soit par la convergence des organisations et des équipes, soit par la convergence des politiques et des documents stratégiques. En ce qui concerne le champ social, il a été décidé de débiter par le RDAS.

Le RDAS est succinctement défini à l'article L.121-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui mentionne que « dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental » l'adopte pour définir « les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».

Cette obligation est issue de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui, dans le cadre de la décentralisation, a imposé la création de ce document opposable. Le RDAS est directement lié aux marges de manœuvre laissées par le législateur aux départements. Or, elles sont significatives. En effet, l'article L.121-4 du CASF dispose que « le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements » et que « le département assure la charge financière de ces décisions ».

Ainsi le RDAS peut se borner à reprendre les conditions et montants fixés par les lois et règlements ou créer des conditions d'application de ces textes si, et seulement si, celles-ci sont plus favorables. Dès lors qu'un conseil départemental décide d'une action plus généreuse, le RDAS, par la fixation de règles, est un document applicable de plein droit à toute situation individuelle.

La mission exige ainsi une analyse fine des dispositifs et accompagnements mis en place sur chaque territoire pour pointer ce qui diffère et proposer des préconisations de convergence.

UNE ANALYSE MULTIDIMENSIONNELLE DES POLITIQUES SOCIALES

Les outils opérationnels mis en œuvre

Le rapprochement des RDAS suppose l'analyse juridique de ces deux textes, mais aussi de leurs implications à la fois budgétaires et organisationnelles. En effet, la rédaction d'un document unique suppose que les dispositifs y figurant soient partagés par les deux départements et que les services en fassent une lecture identique. Les différences portent tant sur les dispositifs, y compris légaux, que les barèmes et les procédures d'attribution. La méthode suivie pour analyser les dimensions juridiques, budgétaire et organisationnelle repose sur trois outils :

1. Un tableau comparatif des textes des deux RDAS

Celui-ci a permis de faire émerger les divergences de forme et de fond et de mettre en regard les textes du RDAS 78, du RDAS 92 et du CASF. L'utilisation de la méthode issue des travaux de codification du droit a induit le choix d'un texte de référence pour l'ensemble de l'analyse ou pour chaque dispositif. Cette méthode a été adaptée en fonction du champ de politique sociale.

2. un tableau comparatif des budgets départementaux

Les données ont été collectées sur les champs de l'autonomie, de l'enfance - famille et de l'insertion - action sociale, élaboré à partir des comptes administratifs et rapports d'activité. Du fait des divergences de maquette budgétaire, les comptes administratifs ont dû être en partie retraités pour faire correspondre des dispositifs équivalents. Les périmètres n'étant pas les mêmes, la comparaison des volumes financiers s'est avérée parfois inopérante. Ce tableau a donc été enrichi d'indicateurs d'activité, notamment du nombre de bénéficiaires ou de dossiers traités, pour matérialiser les implications respectives des RDAS ;

3. Des entretiens avec les élus en charge des affaires sociales des départements, les directeurs généraux adjoints des deux pôles solidarité, des directeurs et agents des services relevant des politiques étudiées. Cette approche a permis d'appréhender les orientations stratégiques, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques sociales, le recours aux dispositifs et leur portage politique.

Des similitudes socio-économiques et de politiques de solidarité

1. Portrait général

Les politiques sociales des deux départements représentent des efforts financiers conséquents et comparables. Si globalement les masses salariales divergent, les parts des dépenses de solidarité dans les dépenses de fonctionnement sont similaires, tout comme la répartition des efforts entre les trois champs : autonomie, enfance-famille et insertion.

Les dispositifs extralégaux des deux départements représentent une faible part dans leur action. De plus, ces dispositifs facultatifs sont souvent proches, notamment sur la partie autonomie. En dépit de ces fortes similitudes, les départements peuvent diverger sur des orientations stratégiques, leurs efforts budgétaires et les modes de gestion respectifs, en particulier dans le domaine de l'insertion.

2. Analyse sectorielle des politiques sociales

- **Sur le champ autonomie**, la convergence s'avère plus simple, les dispositifs sont appréhendés de la même manière et sur les dispositifs différents, les arbitrages de fond sont peu nombreux ou les arbitrages paramétriques apparaissent peu complexes. Les arbitrages de fond concernent, par exemple, les dispositifs de transport

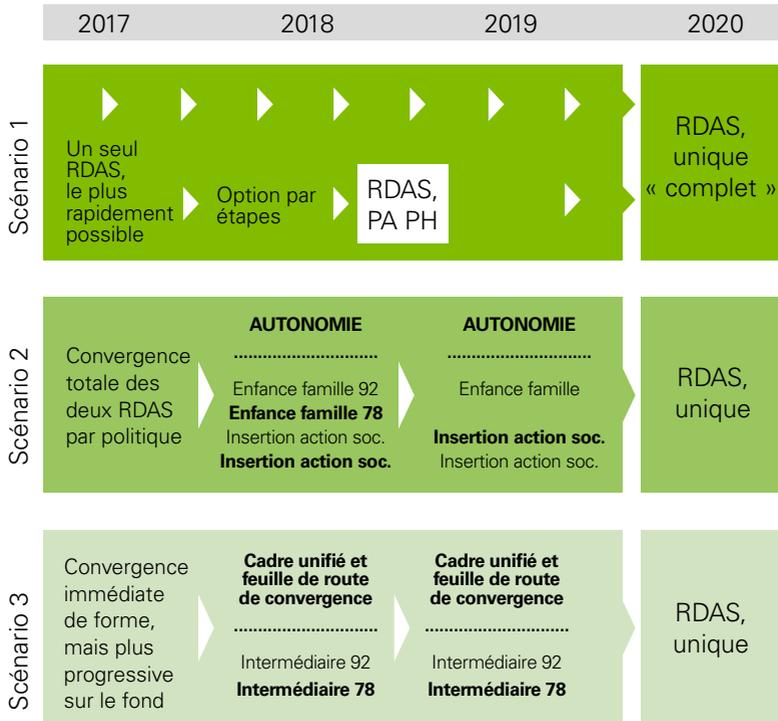
des personnes âgées ou en situation de handicap, d'accueil familial, la participation des personnes hébergées, le régime d'absence en établissement ou encore les dispositifs d'aide aux aidants. À l'inverse, d'autres arbitrages sont plutôt paramétriques, comme la détermination de franchises sur les aides ménagères ou la prise en charge des frais de repas.

- **Sur le champ enfance-famille**, si les dispositifs existants correspondent prioritairement à des obligations légales, les départements divergent sur l'effort financier et les modes de gestion. Les arbitrages de fond portent sur la politique en faveur de la garde d'enfants, la nature des aides accordées aux jeunes majeurs ou encore sur les modalités de placement. De plus, certains efforts d'harmonisation, dont l'impact financier est moindre, pourraient faire évoluer les modes de gestion, notamment pour les actions éducatives en milieu ouvert ou l'intervention de techniciens de l'intervention sociale et familiale.
- **Sur le champ insertion - action sociale**, la convergence est plus complexe, car elle nécessite un consensus politique sur les dispositifs à privilégier ainsi que des accords sur leur mode de gestion. Des arbitrages sont nécessaires. Tel est le cas du mode de gestion de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ou des actions en faveur des jeunes.

Des préconisations en vue de la préfiguration de la fusion et adoption d'un RDAS unique.

Si l'adoption d'un RDAS unique ne sera obligatoire qu'au jour de la fusion des départements, la convergence peut être plus ou moins rapide selon les champs de politiques sociales. Certaines divergences impliquent de repenser de manière globale le champ concerné, en particulier l'insertion et l'action sociale. Après avoir hiérarchisé les divergences constatées, trois scénarios de convergence ont été identifiés.

Scenarii de convergence en vue d'un RDAS unique



Le premier scénario consiste à rédiger un RDAS unique ou règlement interdépartemental d'action sociale (RIAS). Il suppose un transfert à l'EPI de la compétence d'adoption du RDAS, institué par une déclaration d'intérêt interdépartemental préalable prenant la forme d'une délibération identique des deux départements. Dès lors et en s'appuyant sur les équipes départementales, l'EPI rédigerait et, après délibération de son conseil d'administration, adopterait un RDAS unique, qui s'appliquerait aux deux départements.

Par conséquent, ce scénario reste celui qui permet la meilleure optimisation du temps de préfiguration de la fusion interdépartementale. Il permet aux élus des départements de s'impliquer dans un travail préparatoire en commission interdépartementale et de se prononcer rapidement à travers un vote commun sur un RDAS unique. Par ailleurs, ce scénario fédère les services, sous réserve d'une organisation en mode projet, qui peut s'appuyer sur une instance de coordination alimentant le comité des directeurs généraux et la commission des affaires sociales de l'EPI.

BILAN

Le RDAS, un outil à faire vivre qui implique une organisation spécifique

Le caractère opposable du RDAS incite à une vigilance permanente quant à la cohérence de ses dispositions internes et de ses annexes. Les modifications à apporter au RDAS ont pour origine tant l'intervention du législateur que celle des départements, qui font également évoluer leurs actions propres. Dans ce cadre, l'actualisation continue, ou la plus régulière possible, du RDAS est un enjeu de sécurisation des décisions individuelles prises par les présidents et de la trajectoire budgétaire. L'effort pour maintenir à niveau le document peut être facilité par sa forme et sa structuration et implique une organisation adaptée des services. Cela suppose de prévoir la désignation d'un service référent pour l'actualisation globale et la veille juridique.

Ainsi envisagé, le RDAS devient un document vivant, qui doit permettre au département fusionné de s'assurer de la lisibilité et de la cohérence de son action en matière de politiques sociales. Le budget annuel total représentera plus de 1,3 milliard d'euros, soit près de la moitié de ses dépenses.

Le niveau départemental offre de réelles opportunités d'innovation en matière d'action sociale

1. La libre administration, un levier d'innovation
La liberté de gestion, y compris pour la mise en œuvre des compétences légales, permet souvent d'atteindre plus efficacement les objectifs de la collectivité et de dégager des marges de manœuvre. Bien que le poids du RSA représente une contrainte financière majeure, l'action du département peut se développer à travers les accompagnements mis en œuvre et les partenariats qu'il est seul en mesure de nouer sur un bassin de vie élargi. Dans le cas de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, compétence légale, les départements ont choisi des modes d'organisation différents, internalisé dans les Hauts-de-Seine et confié à un groupement d'intérêt public (GIP) dans les Yvelines.
2. Le processus de fusion ouvre plus encore le champ des possibles. L'exercice aurait pu naturellement conduire à seulement faire converger les actions existantes, c'est-à-dire à privilégier des voies médianes. Toutefois, le processus de fusion, qui implique un réexamen intégral des politiques menées, représente aussi une opportunité pour développer ou renouveler les actions départementales.

La nécessité de préserver des marges de manœuvre

Le contexte de rapprochement de deux politiques publiques porte une double exigence d'homogénéisation des dispositifs et des pratiques, tout en prenant compte des territoires d'action sociale pertinents. En l'espèce, si la fusion du RDAS est l'occasion de mettre en cohérence des dispositifs aux objectifs similaires à l'échelle des deux départements aux caractéristiques socio-économiques proches, ce projet est l'opportunité d'évaluer les besoins spécifiques de certains secteurs, telle que la partie ouest, plus rurale, du département yvelinois.

TRANSFERT

La recherche de cohérence permanente des documents stratégiques dans un contexte réglementaire mouvant.

La rédaction d'un RDAS fusionné suppose, outre sa cohérence interne, qu'il soit en cohérence avec les autres documents opposables du département, notamment le schéma d'organisation médico-sociale. De plus, l'ensemble des documents d'application doivent être adaptés en fonction des évolutions. Il s'agit notamment des projets de service, des protocoles de partenariat ou des guides de procédures à l'attention des agents. Ils doivent être mis à jour à mesure des modifications du RDAS et des évolutions légales et réglementaires.

La prise en compte de l'ensemble des documents institutionnels, programmatiques ou réglementaires, est indispensable à tous les niveaux de collectivités, par exemple en région, pour le SRDEII et le SRADDET, ou dans le bloc communal pour les SCOT et les PLU.

Face à un projet complexe, des outils pour faciliter le processus décisionnel

Les RDAS couvrent un champ très large, ce qui rend difficile l'appréhension par les acteurs de leur périmètre et de leur portée exacte. Cette caractéristique renforce la complexité du projet de fusion. Il convient donc de trouver des outils qui permettent aux parties prenantes d'identifier les choix à opérer et des chantiers à ouvrir.

Pour clarifier le choix du scénario et donner une impulsion forte au projet de convergence, il a été proposé d'adopter une délibération cadre identique, sur le modèle de la refonte du RDAS du Pas-de-Calais, composée d'une partie commune aux deux départements précisant le cadencement et le périmètre du projet, d'une partie propre à chaque collectivité comportant les choix relatifs aux prestations sociales spécifiques.

Une telle délibération-cadre présente l'avantage de permettre aux acteurs de s'accorder sur des objectifs et une méthode quelle que soit la nature du projet. Sur un plan managérial, cette formule donne également aux services un signal fort sur la volonté des élus.



Sylvain CHANZY
sylvain.chanzy@administrateur-inet.org



Cloé CHAPELET
cloé.chapelet@administrateur-inet.org



Dolorès LAOPE
dolorès.laope@administrateur-inet.org

**CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA MEUSE**



**CONDUIRE LE
CHANGEMENT DANS
UNE ORGANISATION
MATRICIELLE ET
TERRITORIALISÉE :
LA POLITIQUE
DE L'ENFANCE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ Vincent MALNOURY

Directeur général adjoint - Développement humain

La Meuse est un département rural de moins de 200000 habitants. Depuis 2015, les Maisons Départementales de la Solidarité (MDS) sont l'expression de la territorialisation de la politique de l'enfance. De nombreux partenaires associatifs gèrent des dispositifs (comme l'Aide Éducative à Domicile) et des établissements de placement. 2100 professionnels de l'enfance interviennent dans le département et, parmi eux, 210 agents départementaux auxquels il convient d'ajouter près de 200 assistants familiaux. La réorganisation des services départementaux initiée en 2015 s'inscrit dans une démarche d'efficacité pour une meilleure coordination des acteurs et une organisation interne plus efficace.

RENFORCER LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES ACTEURS DE L'ENFANCE

La mission s'est inscrite dans la continuité de nombreuses réorganisations mises en œuvre dans le champ des politiques de solidarités par le Conseil départemental. En 2014, une direction enfance famille (DEF) est créée, dont le projet de direction a été adopté un an plus tard. En 2015, 11 maisons de la solidarité (MDS) remplacent les 4 Unités Territoriales d'Action Sociale

(UTAS) pour renforcer la territorialisation de l'action sociale. Mais, ces démarches montrent leurs limites du fait d'un manque de transversalité.

La mission porte sur « L'organisation de l'accompagnement de l'enfant et de la famille au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance : évaluation et préconisations ». Elle a pour objet le lien entre le siège et les territoires pour répondre à trois enjeux :

1. Faire face aux tensions sur les professionnels de l'enfance ;
2. Améliorer la qualité du service aux publics de l'enfance pour endiguer la dynamique de reproduction des placements et d'allongement de leur durée ;
3. Améliorer le suivi des autres publics parfois délaissés (les personnes âgées, les personnes éloignées de l'emploi ou en grande difficulté sociale) au profit de l'enfance au sein des MDS.

L'objectif du Département est d'améliorer le fonctionnement de la fonction enfance-famille en renforçant le partenariat et la complémentarité dans une organisation matricielle.

D'UNE STRUCTURE VERTICALE À UNE ORGANISATION MATRICIELLE

Une phase de diagnostic fondée sur la participation et la transparence

Participation

Partant d'un constat de lassitude des agents face aux changements intervenus, une **approche participative et d'immersion** dans le quotidien des différents métiers a été privilégié. Plus de **100 entretiens** ont été réalisés avec des professionnels de toutes les MDS, des élus, des partenaires associatifs, ainsi que les juges des enfants.

Cinq ateliers collectifs ont également été organisés afin de faire travailler ensemble des agents de la DEF et des MDS, sur des thématiques prioritaires dans notre diagnostic (communication, simplification des procédures, accompagnement des travailleurs sociaux).

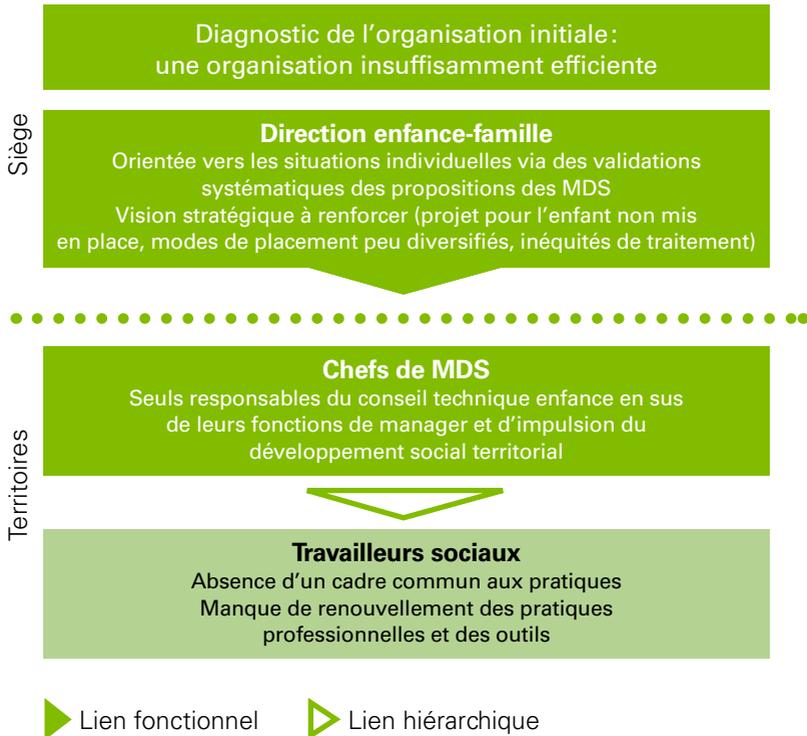
Enfin, un **questionnaire** a été diffusé en fin de mission à tous les agents des MDS et de la DEF pour recueillir leur opinion sur les modalités de participation. L'exploitation des 50 questionnaires fait apparaître que **90 % des agents ont été satisfaits, voire très satisfaits de la communication** autour de l'étude et se sont sentis libres de s'exprimer. Plusieurs soulignent leur confiance lors des entretiens.

Transparence

La **transparence** a été au cœur des préoccupations tout au long de la mission. Un **comité de pilotage** s'est réuni à trois reprises. Composé de représentants des différents métiers de la DEF ainsi que des MDS, il a ouvert des échanges réguliers et fructueux. **Une journée de restitution avec les cadres de la DEF et des MDS**, a été également organisée et animée sous la forme d'un « *color vote*¹ », permettant à chacun de s'exprimer sur les propositions. Les **organisations syndicales** ont été informées de la réalisation de l'étude lors du comité technique central et du comité technique assistants familiaux, puis consultées sur les propositions à l'occasion de deux réunions préparatoires en fin de mission.

¹ Le color vote ou vote coloré est un outil d'animation qui permet de structurer une discussion collective et facilite l'expression de tous les participants par une représentation visuelle des opinions.

**Une proposition centrale:
renforcer la complémentarité des missions**



Proposition : une structure matricielle rénovée

▶ Lien fonctionnel ▶ Lien hiérarchique

UNE DEF AU NIVEAU STRATÉGIQUE

- Création d'un pôle assistants familiaux
- Développement et suivi de conventions d'objectifs avec les partenaires
- Développement de nouveaux modes de placement et de suivis spécifiques
- Réduction du champ des décisions validées par la DEF

DES CHEFS DE MDS COMME MANAGERS DE PROXIMITÉ

- Animation de la transversalité au sein des MDS
- Accompagnement au développement d'actions collectives
- Réduction de leurs interventions dans les situations individuelles aux cas nécessitant une prise en compte transversale des situations

LA CRÉATION DE 4 CONSEILLERS ENFANCE

- Dépendant hiérarchiquement de la DEF mais placés sur les territoires
- Chargés du conseil technique enfance (prévention et protection)
- Animation de la ligne métier des référents ASE (formations, mise en réseau, élaboration de référentiels...)

CONFORTER LE TRAVAILLEUR SOCIAL DANS LE SUIVI DES PUBLICS

- Spécialisation de référents ASE sur certains types de suivi
- Délégation de certaines tâches aux établissements ou assistants familiaux
- Assouplissement du système de répartition des dossiers entre les territoires et les référents ASE

QUELLES CLÉS POUR UNE POLITIQUE DE L'ENFANCE EFFICACE DANS UN CONTEXTE DE TERRITORIALISATION ?

Le bon fonctionnement d'une organisation matricielle se construit plus qu'il ne se décrète

L'observation des lacunes de l'organisation de la politique de l'enfance dans le Département de la Meuse permet de dégager plusieurs enseignements.

- ➔ Une organisation matricielle doit être basée sur des **procédures simples, claires et acceptées** par tous pour garantir la fluidité et une complémentarité des interventions. Un travail d'appropriation des procédures – par le biais d'un atelier collectif – et de simplification pour limiter les validations multiples a été mené.
- ➔ Elle requiert une **évolution du mode managérial** et un accompagnement. Les managers centraux et territoriaux doivent se mettre au service des travailleurs sociaux, ce qui implique une évolution des missions (moins de contrôle, plus d'accompagnement et de stratégie). L'appropriation de ce nouveau mode de management exige du temps, nécessitant un apprentissage itératif et de la pédagogie.
- ➔ Elle est facilitée par une **masse critique des unités territoriales**, permettant de garantir la continuité du service public en cas d'absence et de dégager le manager territorial de la mission du conseil technique. Si en Meuse la taille réduite des MDS pouvait justifier la création de 4 conseillers techniques intermédiaires, les unités territoriales à 3 échelons hiérarchiques font peser le conseil technique sur les managers territoriaux. Cette charge les empêche d'investir pleinement d'autres champs tels que celui du développement social territorial.

Une difficulté managériale renforcée par les spécificités de la politique de l'enfance

Le bon fonctionnement des organisations matricielles repose également sur une participation accrue de l'utilisateur. La prise en

compte des bénéficiaires dans la conduite du changement et dans la mise en œuvre d'une politique publique nécessite une évolution des modes de pensée. Or, deux spécificités rendent difficile cette approche :

- Une certaine « invisibilité » du public en raison d'un **manque de données qualitatives** tant au niveau local que national. Cette méconnaissance conduit à appréhender l'usager uniquement à travers le prisme du travailleur social et sous l'angle de données macros demeurant très descriptives (nombre d'enfants placés, lieu de placement, tranche d'âges, flux...). Il existe peu d'études et d'enquêtes sur le public des enfants confiés et leur devenir qui permettraient d'objectiver et d'évaluer la portée des mesures mises en place.
- **Des pratiques professionnelles insuffisamment intégratives.** Le rapport entre les travailleurs sociaux et les publics accompagnés reste marqué par la relation d'aide et d'accompagnement. Cette empreinte forte laisse peu de place au travail partenarial avec les autres acteurs (établissements de placement, associations) et à une association du public aux décisions qui le concerne (présence lors des réunions de synthèse par exemple).

COMMENT CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES AU CHANGEMENT ?

À l'issue de cette mission au sein du Conseil départemental de la Meuse, nous retenons quatre lignes de force pour conduire le changement.

Définir collectivement et diffuser largement les objectifs stratégiques liés à la politique publique menée

L'absence et la complexité de documents cadres (projets de service, schémas directeurs) nuisent à la mise en œuvre d'une politique et son évaluation.

Pour être intégrées par les agents et guider leur action, ces **orientations doivent être co-construites selon une logique « bottom-up »**. Elles sont alors déclinées en plans d'actions opérationnels hiérarchisés et planifiés dans le temps.

Enfin, en **nombre réduit - 3 ou 4 axes principaux suffisent**, elles sont rédigées dans un langage clair et synthétique, ce qui permet une **diffusion large et une appropriation** plus aisée.

Construire un cadre commun aux pratiques professionnelles

La création d'une organisation territorialisée présente des risques : déstabilisation des équipes de travail, isolement des travailleurs sociaux.

C'est pourquoi, cette organisation doit s'accompagner d'un **référentiel commun afin de rendre un service égal**. Cela permet de **renforcer la légitimité de la collectivité dans ses relations partenariales** (associations, juges, établissements) et d'affermir le professionnalisme des jeunes travailleurs sociaux.

Aussi, cette définition partagée des attendus du métier constitue un facteur de cohésion et de valorisation en mettant à jour les prestations assurées et les compétences dédiées.

Animer la relation partenariale, une condition de mise en œuvre de l'action publique

Si une réorganisation des services est d'abord interne, elle doit tenir compte de l'environnement dans lequel s'inscrit la collectivité. Une politique publique – en l'occurrence, la politique de protection de l'enfance – est assurée par plusieurs acteurs internes et externes agissant en interdépendance. Il convient d'effectuer une **cartographie des partenaires** en identifiant les jeux d'acteurs, en définissant leur périmètre d'intervention, la nature des relations entretenues (cocontractant, autorité décisionnaire, prestataire, bénéficiaire, etc.) et en repérant les conflits d'intérêts éventuels.

Il est également essentiel d'instaurer un **climat de confiance** afin de créer une dynamique positive au bénéfice des usagers. Cette confiance n'exclut pas la **fixation d'objectifs communs et la contractualisation**. Ainsi, les conventions d'objectifs et de moyens permettent de clarifier les rôles, d'assurer l'adéquation entre les moyens et les services rendus, et de garantir la mise en œuvre la politique publique dans les conditions souhaitées par la collectivité.

Permettre l'expression de l'intelligence collective pour améliorer le fonctionnement interne et le service au public

La mobilisation collective des agents, des élus et des partenaires présente dans avantages certains pour conduire le changement.

En premier lieu, l'association large des acteurs permet d'établir un **diagnostic exhaustif** et partagé constituant une base solide de travail et une implication de chacun qui facilitera le changement. **La prise en compte de la dimension systémique** donne un cadre porteur de sens : du projet politique au projet de l'administration, des axes stratégiques aux objectifs opérationnels.

En second lieu, **les techniques variées d'animation** sont efficaces pour recueillir la parole de chacun, créer les conditions d'une émulation et **favoriser la créativité** : brainstorming, ateliers collectifs, color vote, histoire apprenante, etc. Outre les entretiens individuels, l'animation de temps collectifs selon des méthodes innovantes offre un environnement propice à l'éclosion d'idées nouvelles tout en resserrant les liens entre les agents et/ou les élus.

En dernier lieu, il nous importe d'insister sur la **participation et la contribution des usagers** pour évaluer la pertinence des changements à mettre en œuvre.



Anne CANDELIER

anne.candelier@administrateur-inet.org



Pierre JOSEPH

pierre.joseph@administrateur-inet.org



Sandra RIGONI

sandra.rigoni@administrateur-inet.org



Célia SIMON

celia.simon@administrateur-inet.org

VILLE DE SAINT DENIS



**UNE HISTOIRE
D'ACCUEIL...**

Tuteur au sein de la collectivité

→ José MORENO

Directeur général adjoint

« MIEUX ACCUEILLIR », AU BÉNÉFICE DES AGENTS ET DES USAGERS

Saint Denis, 110000 habitants, fait face à un fort dynamisme démographique qui génère une importante demande administrative dans une mairie historiquement considérée comme la « Maison du peuple », alors même que de nombreux acteurs publics restreignent leur offre d'accueil. Si des réformes ont largement amélioré la qualité de l'accueil des Dionysiens ces dernières années, beaucoup reste à faire :

l'offre d'accueil reste cloisonnée et atomisée dans différents étages et bâtiments de la Ville et dans des locaux souvent inadaptés. Les démarches sont parfois complexes, et l'usage du numérique reste très peu développé. Tout cela génère des délais importants, mais aussi des tensions pour les usagers et les agents. **La Mairie souhaite désormais simplifier les parcours usagers, améliorer la qualité du service tout en facilitant le travail des agents.** Sur la base d'une étude ergonomique menée début 2016, la Ville a choisi de concentrer au rez-de-chaussée et au premier étage les flux d'usagers les plus importants. Dans ce cadre, **l'objectif de cette mission a été de proposer un schéma d'organisation de l'accueil des usagers et d'initier une dynamique de changement**, en répondant aux objectifs suivants :

- Analyser la faisabilité d'un regroupement des accueils au rez-de-chaussée et au 1er étage du centre administratif,
- Identifier les impacts en termes d'organisation, de ressources humaines et de systèmes d'information,
- Associer les services à la réflexion sur la nouvelle organisation des accueils,
- Approfondir la question des outils et pratiques numériques.

DENIS ET LES AUTRES...

Un changement pour et avec les agents

La méthodologie mise en œuvre a été en grande partie inspirée d'un constat, renforcé au fil de l'avancement de la mission : la mise en place d'un nouveau schéma d'accueil implique des changements majeurs au sein des services, dépassant l'organisation du front office. Ces changements concernent en effet non seulement les agents d'accueil mais aussi toute la chaîne de production du service public. Ils concernent les méthodes liées à l'accueil mais aussi l'organisation des services, les ressources humaines, les procédures ou encore les systèmes d'information.

a. Une démarche participative

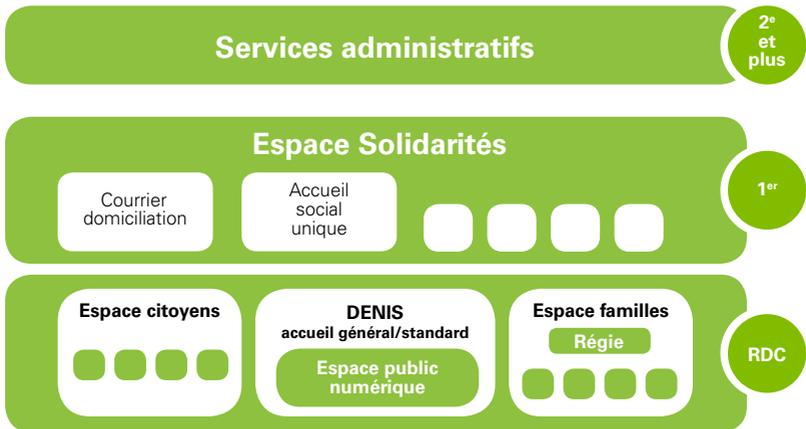
L'ampleur des mutations envisagées impliquait d'identifier les positions des acteurs et de les associer au changement. Des **entretiens avec 25 cadres et 7 élus** ont permis de poser les bases du schéma. Un atelier de travail avec les directeurs et chefs de service a été l'occasion de recueillir avis et propositions sur des pistes d'évolution. **Six ateliers de travail ont été menés avec les agents de proximité**, permettant d'**échanger avec 50 agents** au total, et de mieux appréhender leur « vécu » en termes d'accueil. Une première série d'ateliers visait à analyser les démarches les plus courantes et identifier les bonnes pratiques et axes d'amélioration. Une seconde série d'ateliers a permis de proposer des évolutions, recueillir les réactions et identifier les conditions à réunir pour réussir le changement.

b. Une exigence de précision

Pour produire un schéma opérationnel, il a fallu **décortiquer les principaux processus dans leurs différentes étapes**, en examinant également le mobilier d'accueil, les circuits de validation des actes administratifs ou encore les logiciels de gestion de file d'attente. Cette précision s'est traduite par l'élaboration d'histogrammes de procédures co-élaborés avec les agents ou encore par un benchmark exigeant auprès d'autres collectivités et organisations.

Un accueil plus lisible et mieux organisé

Schéma général de l'accueil Répartition spatiale



a. DENIS : Un accueil généraliste, porte d'entrée unique pour les usagers

L'utilisateur sera reçu à un accueil généraliste, au rez-de-chaussée, porte d'entrée unique dans la Mairie (mais non filtrant) offrant informations et services de premier niveau :

- Communication de renseignements divers (démarches, réunions, date d'événements), au moyen d'une base de connaissance et d'une base documentaire,

- ➔ Distribution de la liste des pièces justificatives et formulaires toutes démarches,
- ➔ Prise de rendez-vous pour les démarches qui le nécessitent (carte d'identité...),
- ➔ Remise de documents administratifs : CNI, passeport, livret de famille...

Il est proposé de nommer ce service « DENIS » (Démarches – Espace Numérique – Informations – Services), lui donnant une identité forte. Cœur de la relation de la Ville aux citoyens, vitrine de la Mairie, DENIS sera adossé à des outils TIC (base de connaissance, gestion des agendas) et à un Espace public numérique (EPN) permettant d'accompagner les usagers dans leurs démarches en ligne. Il réalisera aussi un accueil téléphonique, courrier et mail, offrant une réponse globale aux demandes. Un agent remonte-file permettra de gérer les flux d'usagers en cas d'affluence.

b. Trois pôles d'accueil pour répondre à la diversité des demandes

A/Un espace Citoyens recentré sur les démarches complexes offrira, dans des boxes individuels, au rez-de-chaussée du bâtiment administratif, des services similaires à ceux proposés aujourd'hui dans l'espace Etat-civil, citoyenneté et démarches administratives. La principale évolution est la séparation entre le front et le back-office, placé à un étage supérieur, qui implique des évolutions telles que l'informatisation d'un maximum de dossiers et de démarches. La présence d'un cadre dédié au front office, le développement des e-démarches et la mise en place d'une GED - gestion électronique des documents, constituent pour l'espace Citoyen des axes d'amélioration majeurs.

B/L'espace Familles permettra à l'utilisateur de réaliser dans un même espace, au rez-de-chaussée et en boxes, **les démarches concernant le scolaire, le périscolaire, les séjours de vacances, les sports et les services à la petite enfance**. Ce nouveau service serait rattaché à la direction de l'accueil et serait prestataire de services pour les autres directions (Enfance-loisirs, Vie scolaire,

Sports), des conventions inter-services précisant les attentes réciproques des deux parties.

À terme, les agents seront polycompétents sur l'ensemble des démarches. Leur montée en compétences sera organisée avec un plan de formation individualisé. Les agents en boxes « Petite enfance » resteront dans un premier temps spécialisés sur les démarches relatives aux modes de garde, jugées plus techniques et plus longues, et donc rattachés hiérarchiquement à la direction Petite enfance. Des services en ligne pourront être développés au sein du portail Familles, tels que la pré-inscription à l'école, aux crèches ou aux vacances scolaires, D'autres mesures de simplifications sont envisageables, telles que l'alignement du quotient familial sur celui de la CAF, dont la faisabilité mérite d'être réexaminée.

La future régie unique devra quant à elle être située non loin de cet espace, la majorité des factures étant liée à ces démarches.

La coordination entre DENIS, l'espace Citoyens et l'espace Familles sera un critère clé de réussite de la nouvelle organisation. C'est pourquoi ces espaces seront regroupés au sein d'une même direction renommée Direction de la relation aux usagers.

C/L'espace Solidarités regroupera dans un même lieu l'ensemble des services réalisant des accueils sociaux. La mise en place d'un pré-accueil social unique est la principale évolution proposée par rapport à l'organisation actuelle, en remplacement des cinq pré-accueils sociaux : pôle social du CCAS/domiciliation/ Maintien à domicile (MAD)/ Service social municipal (SSM)/ Service municipal du logement (SML). L'usager y trouvera à minima les services suivants : renseignements sur toutes les démarches sociales, mise en contact avec les agents des différents services sociaux, remise des documents réalisés par les services sociaux, vérification rapide de la complétude des dossiers remis par les usagers afin d'éviter un temps d'attente inutile en cas de dossier incomplet. Le pré-accueil social sera donc un espace destiné à recevoir rapidement les usagers puis à les orienter au CCAS et au SSM, via un passage en box, pour toute demande nécessitant un échange plus approfondi. Le pré-accueil social unique pourra

être effectué par les agents du CCAS, ce dernier étant alors « prestataire » d'accueil pour les autres services, avec une relation à formaliser dans une convention.

Affiner, préparer, mettre en œuvre le changement

Le nouveau schéma implique des changements majeurs, qu'il faudra accompagner :

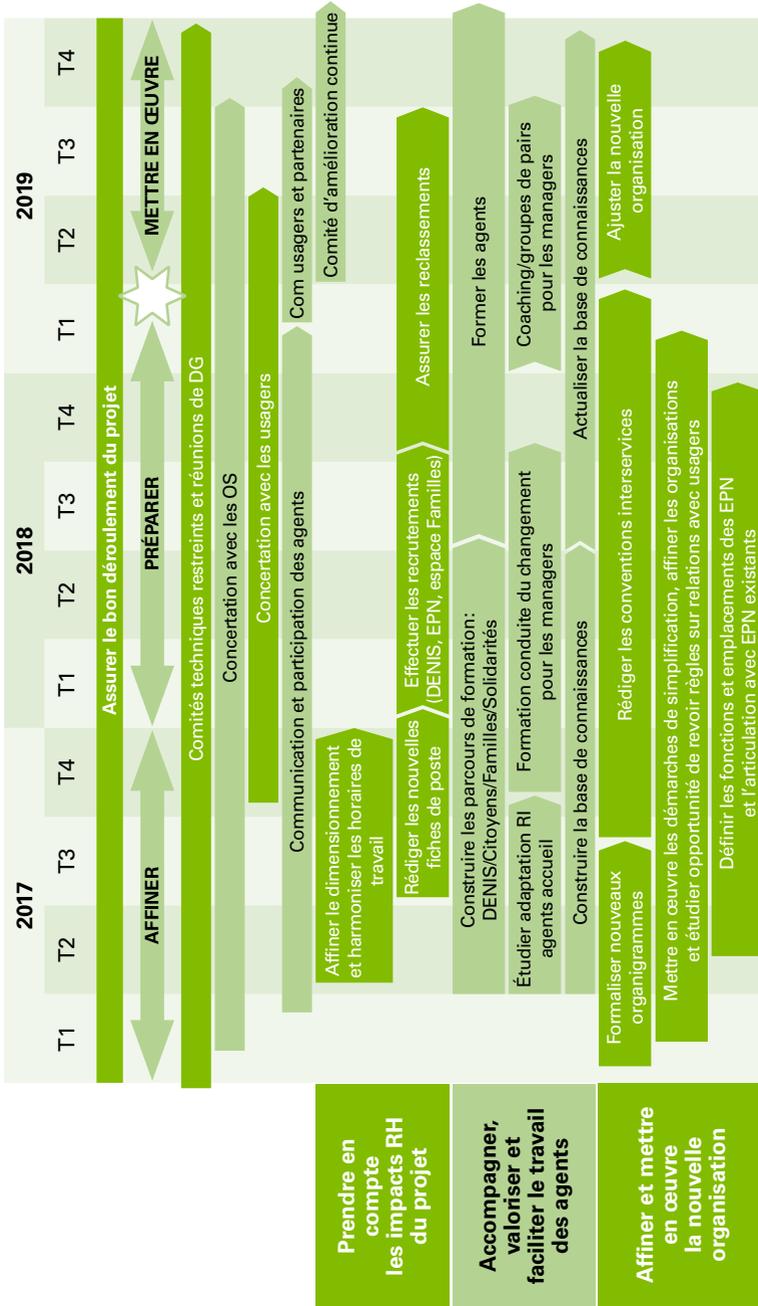
- En termes de Ressources humaines :
 - 135 personnes sont directement affectées à des missions d'accueil et sont concernées par la réorganisation ;
 - Des agents devront devenir davantage polycompétents ;
 - Des recrutements devront être effectués, prioritairement en interne, notamment au sein du service DENIS.

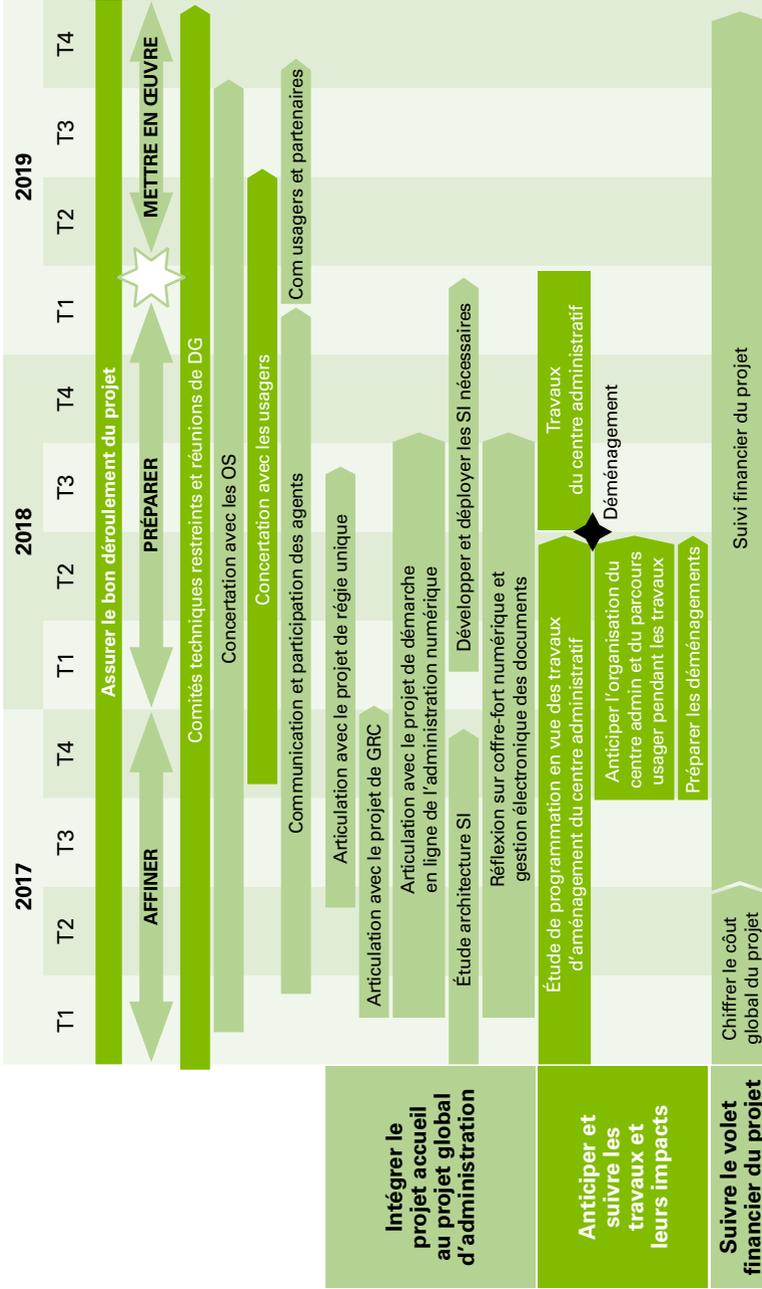
- En termes organisationnels :
 - Création d'une nouvelle direction, la direction de la relation aux usagers, et de nouveaux services : DENIS, Espace Familles et Pré-accueil social unique ;
 - Suppression des pré-accueils Enfance-loisirs, État-civil, SSM, SML, MAD ;
 - Séparation des front et des back-offices.

- En termes de Systèmes d'information :
 - Des outils informatiques à améliorer, développer et/ou partager ;
 - Mise en place de systèmes de Gestion électronique des documents et/ou de coffre-fort numérique.

- En termes culturel :
 - Il s'agira aussi de mettre en place une nouvelle culture de l'accueil, fonction valorisante et valorisée, véritable tremplin dans le parcours professionnel des agents, au revers d'une fonction aujourd'hui dévalorisée.

Pour mener ces changements à bien, le plan d'action est séquencé en 3 temps et 7 thématiques et coordonné avec les travaux prévus au Centre administratif :





UN CHANGEMENT AMBITIEUX... MAIS RÉALISTE

Il est apparu important de donner au nouveau schéma d'organisation de l'accueil une **portée à la fois ambitieuse et innovante tout en visant une évolution réaliste et acceptable** pour l'ensemble des services et des agents concernés. Autrement dit, il s'agit de placer le curseur au bon niveau entre les deux extrêmes que sont d'une part le guichet unique totalement intégré et polyvalent, et d'autre part un simple regroupement spatial des services d'accueil actuels sans évolution organisationnelle majeure.

Ce type de schéma doit tenir compte de cinq grands principes :

1. Veiller à la convergence ou à l'équilibre entre les objectifs de simplification du parcours de l'utilisateur et d'amélioration des conditions de travail des agents.
2. Appréhender la relation aux usagers de manière globale. La qualité et le volume de l'accueil physique est corrélé à la performance des autres canaux d'accueil (mail, courrier, téléphone).
3. Travailler parallèlement sur l'offre d'accueil et sur la demande. La facilitation du parcours de l'utilisateur passe aussi par la réduction des flux, via le développement du numérique et des démarches en ligne, la sensibilisation des usagers, afin de réduire les démarches superflues et la simplification de certaines démarches.
4. Affirmer la transversalité de la fonction accueil. L'accueil a vocation à être positionné comme une fonction « support », fournissant aux autres services une prestation qui peut être formalisée dans un document de type convention inter-service.
5. S'appuyer sur l'expertise des agents et favoriser leur participation à la réflexion et à la mise en œuvre du schéma. Il apparaît indispensable de prendre en compte l'expertise des métiers d'accueil afin d'adapter au mieux les réponses proposées. Si le schéma retenu ne recueillera probablement pas d'emblée l'adhésion de tous, il devra au moins être compris le plus largement possible au niveau de ses objectifs.

UN PROJET À PORTER ET À FAIRE VIVRE...

Le point méthodologique majeur à retenir pour la transférabilité de ce type de démarche de transformation est la nécessité de rentrer au cœur des processus de travail et au cœur du vécu quotidien des agents. Seule une méthode participative et in situ (observations sur les sites d'accueil) peut garantir la bonne compréhension des processus et des points éventuels de blocage, ainsi que l'adhésion de tous à la dynamique de changement. Plus largement, la mise en œuvre de ce projet et sa transférabilité nécessitent de veiller à plusieurs points de vigilance :

1. Un chef de projet doit être rapidement identifié pour porter et coordonner le projet.
2. Les actions doivent être appropriées par leurs responsables.
3. Le projet doit continuer à être soutenu et porté par la direction et par les élus.
4. La participation et l'information des agents doivent être poursuivies et les partenaires sociaux doivent être associés.
5. La politique RH doit être cohérente avec le projet de valorisation de l'accueil et assumée comme telle, notamment en ce qui concerne les reclassements.
6. Une juste place doit être réservée aux usagers.

Les élèves administrateurs territoriaux

PROMOTION LÉO LAGRANGE

AMPS Olivier
ANDRE Thomas
AUDEBERT Pauline
AUTEFAGE Flora
BEFFY Adélaïde
BENNASR Sabra
BEUZIT Anne
BOGO Daphné
BOUQUIN Laurent
BOYER Manon
CANDELIER Anne
CHANZY Sylvain
CHAPELET Cloé
CHEVRIER Samantha
DANON Anaïs
DONNADIEU Audrey
DOUBLIC Thomas
FROMENTIN Amélie
GANNE Émilie
GARNOIX Virginie
GENESLAY Yoann
GOUDADI Dounia
GROUSSET Ludovic
HARGUINTEGUY Louise
HILTENBRAND Elodie

JOSEPH Mylène
JOSEPH Pierre
LAIGNEAU Olivier
LAOPE Dolorès
LECOMTE Thomas
LEMAIRE Anne-Lise
LOISEAU Charlotte
MALET Pauline
MELLOU Kevin
MIGLIANICO Jérôme
MORAND Nicolas
PIROUX Amélie
REVEL Sam
REYNAUD Nicolas
RICHER Charles-Roland
RIGONI Sandra
ROBERT Carole
SAY Silvère
SIMON Célia
SOUILLIART Florian
THOREZ Lisa
TRANIER Yaël
VIEILLE Natacha
ZANTE Marion

UNE MISSION À RÉALISER ? MOBILISEZ LES COMPÉTENCES DES FUTURS ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX !

→ **Le stage d'observation, d'une durée de 4 semaines**

Appréhender, auprès d'un directeur général des services, les enjeux spécifiques de la collectivité, son organisation générale et le processus de décision.

Mieux connaître l'activité des services publics de proximité à la population : réponses apportées aux usagers, personnels en place et compétences requises, organisation, liens avec les services centraux, management des équipes de proximité.

→ **Le stage thématique, d'une durée de 6 semaines**

Réaliser une mission d'analyse d'une politique publique dans sa dimension partenariale ou d'une problématique liée au fonctionnement interne d'une collectivité.

→ **Les projets collectifs, d'une durée de 8 à 10 semaines**

Au sein d'une collectivité, prendre en charge collectivement une mission à caractère stratégique et prospectif comportant une dimension d'analyse et de diagnostic puis de construction de solutions opérationnelles pour le service public local.

Le projet collectif s'inscrit dans une perspective d'apprentissage de la conduite de projet, par groupe de 3-4 élèves.

N.B. : Les collectivités participent à la couverture des frais de réalisation des projets sur la base d'une somme forfaitaire de 6000 euros.

→ **Le stage de professionnalisation, d'une durée de 11 à 14 semaines**

Réaliser une mission devant permettre d'acquérir une nouvelle expertise ou de nouveaux champs de compétence du niveau de responsabilité d'un administrateur en activité.

→ **Le stage de perfectionnement, d'une durée de 2 à 6 semaines**

S'enrichir d'expériences complémentaires et renforcer les compétences nécessaires à la prise de poste.

En savoir plus :

WWW.INET.CNFPT.FR

Rubrique *Recruter* > *Proposer un stage*

Contact : stages.inet@cnfpt.fr

GARDEZ LE FIL AVEC VOTRE INSTITUT ET LES ÉLÈVES :

- LETTRE MENSUELLE DE L'INET
- BLOG DES EAT

ET CONSULTEZ LEURS TRAVAUX ET PUBLICATIONS

WWW.INET.CNFPT.FR

Impression CNFPT

Juin 2017

Conception éditoriale : Patricia Bamba

Crédits photos : Pascal Bastien

Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg

Attractivité du territoire, politiques sociales, réorganisation des services... Autant de problématiques autour de la qualité de service rendu et des relations à l'utilisateur abordées par des démarches innovantes et participatives.

Ce recueil vous invite à porter « Un autre regard sur les territoires ». Il témoigne de la manière dont les élèves administrateurs de la promotion Léo Lagrange se sont emparés des problématiques actuelles des collectivités.

COLLECTION « UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES »

Le CNFPT et l'AATF continuent ainsi, dans le cadre de cette collection, à faire connaître la richesse et la diversité de l'action publique locale.