



Adélaïde BEFFY

[adelaide.beffy@administrateur-inet.org](mailto:adelaide.beffy@administrateur-inet.org)



Sabra BENNASR

[sabra.bennasr@administrateur-inet.org](mailto:sabra.bennasr@administrateur-inet.org)



Audrey DONNADIEU

[audrey.donnadieu@administrateur-inet.org](mailto:audrey.donnadieu@administrateur-inet.org)



Sam REVEL

[sam.revel@administrateur-inet.org](mailto: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'appropriier 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

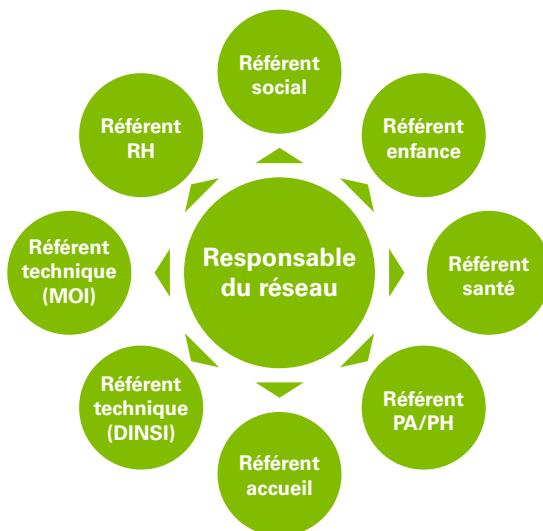
Formalisation des résultats dans des fiches  
territoires et des fiches domaines



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.