

Délibération au Conseil de l'Eurométropole de Strasbourg du vendredi 30 janvier 2015

Assurer l'avenir du service public de l'Eurométropole et de la Ville de Strasbourg.

Les transformations qui affectent durablement l'environnement de notre collectivité imposent de modifier en profondeur notre organisation ainsi que la gestion de nos ressources humaines.

Cette délibération prépare une nouvelle étape importante de l'histoire de notre administration et définit une méthode avec ses modalités de suivi et d'évaluation. Ces transformations permettront à notre collectivité de mettre en œuvre nos priorités de politiques publiques, plus particulièrement en matière d'attractivité et d'emploi, de transition écologique mais aussi d'égalité et de solidarité à l'échelle de la Ville et de l'Eurométropole.

Nous nous fixons comme objectifs de renforcer la qualité du service public pour répondre toujours mieux aux attentes des citoyens, de parfaitement maîtriser les coûts de son organisation et de son fonctionnement et de garantir à tous les agents un cadre de travail équitable et de qualité.

Elle pose, en toute transparence, le cadre et les objectifs du mandat en matière de modernisation de notre organisation et de gestion des ressources humaines. Elle s'inscrit bien évidemment dans le cadre institutionnel actuel, l'impact d'éventuels nouveaux transferts de compétences sera précisé le moment venu.

Les orientations proposées sont issues d'une réflexion d'ensemble initiée dès avril 2014 et qui a déjà fait l'objet de plusieurs échanges avec en particulier :

- les organisations syndicales, à deux reprises, en Agenda social, le 3 juillet et le 12 novembre 2014 ;
- l'encadrement de la collectivité, notamment à l'occasion d'un séminaire des directeurs et chefs de service le 18 décembre 2014.

Les évolutions à venir de notre organisation et de ses effectifs se feront dans le dialogue social et de manière progressive à l'occasion de départs à la retraite ou de mobilités professionnelles.

En complément du cadre d'intervention générale proposé par cette délibération-cadre, des délibérations spécifiques viendront préciser les évolutions des modes de gestion ou d'organisation de certaines missions et détailleront leur impact sur le tableau des emplois.

I. Notre collectivité doit relever plusieurs défis structurels en s'appuyant sur une histoire et un savoir faire reconnus

Une organisation confrontée aujourd'hui à des défis structurels de grande ampleur qui réinterrogent ses manières de faire.

La réforme territoriale en cours et un contexte qui a fortement évolué incitent à mener des réflexions de fond sur le périmètre des compétences territoriales, le déploiement des services et des métiers et ainsi à donner un sens nouveau à l'action publique sur les territoires.

L'Eurométropole de Strasbourg, comme toutes les collectivités territoriales, doit aujourd'hui prendre en compte cette nouvelle donne de l'action publique locale et pour cela relever plusieurs défis :

- la baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales, forte et rapide, les obligent à réinterroger leurs priorités et leur organisation ;
- les attentes des usagers en matière de service public évoluent en continu. Plus exigeants sur les prestations comme sur les projets, ils attendent une plus grande réactivité et une dématérialisation plus généralisée en s'appuyant sur les progrès des technologies et des systèmes d'information, ils demandent par ailleurs plus de concertation sur les décisions qui ont des conséquences sur leur quotidien ;
- les besoins des agents-es évoluent eux aussi dans ce nouveau contexte. Le travail et les conditions de son accomplissement doivent permettre l'affirmation des compétences de chacun comme l'épanouissement individuel et favoriser des réalisations de qualité conciliant équité, confiance, performance et reconnaissance ;
- la critique forte de la Chambre régionale des comptes sur nos processus historiques nous oblige à réexaminer de nombreuses procédures et pratiques anciennes de notre collectivité. Elle a blessé de nombreux agents-es et a affecté l'image de l'administration communautaire dans l'opinion publique rendant encore plus nécessaire ces transformations. De nombreuses mesures correctrices ont déjà été prises concernant notamment le temps de travail, les régularisations en matière indemnitaire ou la gestion des emplois non titulaires. Nous avons dans ce cadre pris des mesures de transition afin de concilier les nouvelles contraintes juridiques en la matière tout en prenant pleinement en compte la situation spécifique de chaque agent. La collectivité a aussi continué à déprécier un grand nombre de postes, en particulier au sein de

la direction de l'éducation et de l'enfance (DEE) avec la création, pour la seule année 2014, de 164 emplois permanents en lieu et place de vacataires.

Une collectivité avec une histoire et un savoir faire reconnus qui doit retrouver un temps d'avance.

La Ville de Strasbourg et la Communauté urbaine ont souvent eu un rôle précurseur en matière d'organisation administrative.

Ainsi, lors de la création de la Communauté urbaine, la volonté d'une organisation innovante s'est imposée et s'est rapidement concrétisée par la mise en place, dès 1972, d'une administration commune entre la Communauté urbaine et sa ville-centre.

Autre exemple significatif, la délégation en matière d'action sociale à la Ville de Strasbourg qui couvre à la fois des missions déléguées par le Département (RSA, protection des mineurs, insertion,...) et des compétences relevant de l'Etat (médecine scolaire, veille sociale 115, ..) témoigne de notre capacité à initier des projets novateurs avec des partenariats pertinents.

Aujourd'hui, la mutualisation est encouragée par la loi et se développe très largement et la délégation sociale est envisagée par de nombreuses collectivités.

Cette capacité à innover et s'adapter s'appuie sur le professionnalisme reconnu de ses agents. Pour preuve, la Ville et la CUS ont été régulièrement récompensées par des prix et des certifications. On peut citer les plus récents, attribués en décembre dernier : le prix Gianfranco Martini pour le projet européen "*Cities for you, Cities for Europe* » et le prix de la *Mobilité durable pour le plan piéton* mais aussi les certifications récentes des services *Voies publiques et Espaces verts* venant s'ajouter à tous les autres services dans ce même cas.

Ce professionnalisme et cette recherche continue d'innovations pour notre service public ont contribué au développement de notre territoire. La période de transformations qui s'ouvre doit être l'occasion de réaffirmer et d'amplifier cet esprit novateur.

II. La consolidation du service public local implique de poursuivre trois objectifs d'égale importance

Le service public local joue un rôle décisif pour préserver le vivre ensemble, consolider les solidarités et assurer un développement équilibré du territoire. La pérennisation du service public et la défense de ses valeurs passent aujourd'hui par un indispensable effort de modernisation.

Nous nous fixons trois priorités d'égale importance pour retrouver un temps d'avance et assurer le développement durable de notre territoire (et de ses habitants).

1. Mieux répondre aux attentes des usagers et citoyens en matière de qualité et d'accès du service public

La collectivité entend poursuivre et renforcer son rôle d'organisatrice de services publics, en réaffirmant sa volonté de prendre en compte :

- la qualité du service public et des projets.
Nous devons poursuivre les procédures de certification et recourir plus systématiquement aux enquêtes de satisfaction, à la mise en place de comités d'usagers ainsi qu'au renforcement de la concertation autour des projets et des politiques publiques. Une telle démarche de qualité est d'autant plus envisageable que la collectivité sait pouvoir s'appuyer sur la compétence de collaborateurs mobilisés et conscients des changements engagés et à venir.
- les temps de la ville, les rythmes de vie et de travail des habitants, des usagers et des agents.
Il s'agit de continuer mieux prendre en compte des différents temps de vie et de leurs évolutions en s'appuyant sur la Mission des temps, structure originale, qui conduit depuis 2009 une politique de sensibilisation et de diffusion de ces questions dans notre administration. Cette dimension temporelle incite à continuer en permanence à repenser l'organisation des cycles de travail de nos agents-es au regard des enjeux du service public (exemple de l'offre de service améliorée dans les piscines communautaires dans le cadre du plan piscine),
- la proximité territoriale et la dématérialisation.
Nous devons renforcer la proximité et la simplicité des services et procédures de notre collectivité afin de simplifier la vie des usagers et citoyens. Aujourd'hui avec l'Eurométropole cette proximité territoriale doit être plus encore au cœur des préoccupations en complémentarité et subsidiarité avec les services des communes membres. Quant à la dématérialisation, elle se tourne aussi vers l'optimisation des prestations internes avec un premier champ d'expérimentation autour de la comptabilité. Elle répond à un double enjeu de simplification pour les usagers et de responsabilité environnementale.

2. Relever le défi de la nécessaire maîtrise des coûts

L'avenir de la ville de Strasbourg et l'Eurométropole dans un contexte financier très contraint exige un réexamen d'ensemble des budgets. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement seront priorisées pour tenir compte des capacités de financement. L'objectif est de retrouver à terme des marges de manœuvre pour développer des politiques publiques innovantes et favoriser des projets créateurs de richesses et soutenant le développement de l'économie.

La concrétisation de cet objectif passe par une nécessaire stabilité de la masse salariale, notamment dans le cadre du non remplacement d'une partie des départs à la retraite. Cet objectif est ambitieux mais incontournable, les dépenses de personnel ayant quasiment doublé dans les vingt dernières années. Elles représentent désormais plus de 60 % des

dépenses de fonctionnement pour la Ville de Strasbourg, ce qui en fait inévitablement un poste de dépenses à considérer dans notre recherche d'économies budgétaires.

L'organisation la plus efficace, au regard des attentes des usagers et des agents, et la plus économe en argent public, doit être recherchée en permanence. La baisse des effectifs pourrait, globalement, représenter environ 10% des postes de l'Eurométropole avec, d'une part, des services dont les effectifs pourraient être stabilisés voire augmenter pour répondre aux attentes des citoyens et, d'autre part, des services dont la taille pourrait diminuer de manière plus marquée dans le cadre de leur réorganisation. Ces évolutions se feront de manière progressive à l'occasion de départs à la retraite ou de mobilités professionnelles.

Pour atteindre cet objectif, plusieurs pistes sont à explorer :

- une approche pragmatique des choix d'organisation doit être adoptée, par une comparaison, sans a priori et rigoureuse, de la régie et des autres modes de gestion du service public (DSP avec des associations ou des entreprises, marchés publics...) prenant notamment en compte le coût global. Il sera fait appel, à chaque fois que cela est possible, à de nouvelles formes innovantes d'organisation et de gestion en particulier dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, les clauses d'insertion continueront pour leur part à être utilisées en cas de recours à des prestataires privés. La collectivité entend ainsi se recentrer sur ses cœurs de métier et assurer pleinement sa fonction d'autorité organisatrice du service public. Pour d'autres tâches qui y concourent mais qui ne sont pas, en tant que telles, un service rendu à l'utilisateur, la collectivité doit pouvoir comparer et choisir entre différentes possibilités de prestations prenant en compte le rapport qualité du service rendu et le prix de la prestation ;
- l'organisation des directions et le déploiement des missions devront évoluer pour prendre en compte les spécificités des missions ou leur caractère saisonnier, s'adapter aux besoins réels des usagers et prendre en compte les conditions de travail des agents. Le fini-parti en matière de collecte des ordures ménagères sera remis en cause en raison notamment de ses enjeux en matière d'hygiène et sécurité des agents ;
- une optimisation de l'utilisation des ressources et compétences internes par le découplage des métiers, l'approche transversale des missions et des fonctions, le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), l'acquisition de compétences nouvelles, en particulier dans le cadre de plans de formation, pour accompagner les évolutions professionnelles ;
- un ajustement permanent des ressources, calibrées sur l'évolution des charges de travail, des obligations légales ou des orientations politiques prioritaires. Cet ajustement pourra se faire notamment au regard de la baisse du volume des investissements ou du strict respect des normes réglementaires ;
- un pilotage en temps réel des coûts de l'activité avec un suivi et une évaluation des différents modes de gestion. Les modifications profondes d'organisation et de gestion vont de pair avec le renforcement et le développement de l'approche de type « comptabilité analytique », indispensables à une recherche permanente

d'optimisation mais aussi de comparaison régulière et partagée entre les modes de gestion. A ce titre, le suivi et l'évaluation des prestations déléguées devront être encore renforcés afin de garantir les conditions d'exécution du service public et d'en rendre compte de façon complète et transparente.

3. Garantir aux agents un environnement professionnel équitable et de qualité

Se moderniser, faire évoluer les missions de service public impliquent d'accompagner la conduite du changement, en donnant du sens à la démarche et en fédérant l'ensemble des forces de notre collectivité, au premier rang desquelles figurent les agents et agentes.

Ils sont au cœur de notre organisation et nous devons conduire ces transformations avec la volonté de :

- favoriser l'évolution des compétences et les possibilités de mobilité interne pour des parcours professionnels nombreux et diversifiés,
- valoriser chaque agent dans un contexte d'épanouissement professionnel, de qualité des conditions de travail, d'égalité professionnelle et de diversité,
- améliorer la qualité des conditions de travail et contribuer ainsi à la réduction de l'absentéisme en intervenant sur les locaux, la prévention et la sécurité au travail,
- sécuriser la situation contractuelle de chacun des agents non titulaires au regard des règles en vigueur,
- mieux articuler la vie professionnelle et la vie personnelle notamment en continuant à permettre l'accès au travail à temps partiel, en poursuivant l'expérimentation du travail à distance ou en réorganisant des cycles de travail lorsqu'ils ont trop d'impact sur la vie familiale,
- sécuriser les droits sociaux (couverture maladie et prévoyance / Amicale / droit syndical),
- garantir au sein des différents services de la collectivité la transparence du régime indemnitaire et une application équitable de ses principes,
- promouvoir de nouvelles pratiques managériales en travaillant sur les conditions d'avancement et de rémunération, l'égalité professionnelle et salariale, la plus grande responsabilité de tous les agents et spécialement le management sur un respect général et partagé des règles.

III. Axes de travail et modalités de mise en œuvre

Un programme de travail organisé autour de trois grands axes sera mis en œuvre :

- Axes communs à toutes les directions
 - la redéfinition et le respect des règles de temps de travail et les principes d'organisation des temps de travail au regard des besoins de service public ;
 - l'amélioration des conditions de travail et la réduction de l'absentéisme ;
 - la mise en place des conditions nécessaires à une politique volontariste et organisée de la mobilité interne ;

- l'accompagnement des managers, notamment de l'encadrement intermédiaire dans l'exercice de toutes leurs responsabilités.
- Axes métiers transversaux, impactant plusieurs directions
 - la dématérialisation de certaines procédures et en premier lieu comptables ;
 - l'externalisation progressive des activités de nettoyage et d'entretien ;
 - l'optimisation et mutualisation des ateliers de maintenance du patrimoine présents dans plusieurs directions, et ce sur la base d'une approche métiers.
- Axes propres à chaque direction sur la base de leurs propres propositions, étalés dans le temps selon leur degré de maturité.

La méthode adoptée pour conduire ces changements est un élément essentiel du succès, elle reposera sur les principes suivant :

Un dialogue de qualité avec les agents et les organisations syndicales.

Une évolution de cette ampleur ne peut s'envisager qu'en prenant appui sur un dispositif de dialogue social solide et une pratique de la concertation à tous les niveaux :

- au travers d'un travail d'équipe de l'encadrement supérieur de la collectivité pour préparer, animer et mettre en œuvre les réformes de fond et les chantiers sectoriels en lien et avec la contribution de l'ensemble des lignes hiérarchiques ;
 - dans le cadre des instances sociales institutionnelles ou mises en place de manière volontariste pour aborder régulièrement les principes généraux d'évolution, les projets transversaux ou la mise en œuvre opérationnelle des modifications d'organisation ;
 - au niveau de chacun des services et directions par un travail en profondeur avec les agents sur chacune des pistes identifiées, et par des concertations ciblées avec les représentants du personnel avant passage en Comité technique.
- Une démarche transparente et respectueuse des droits des agents et des attentes des usagers.

L'importance des changements à programmer justifie pleinement le recours à une expertise extérieure dans le cadre de marchés d'audit et de conseil qui seront lancés au 1^{er} trimestre 2015. Ils permettront notamment d'appuyer, en tant que de besoin, les réformes à conduire sur des constats objectifs et transparents ainsi que sur des éléments de comparaison. Les services de la collectivité du conseil en organisation et management (SCOM) et de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques (CGEPP) accompagneront ces évolutions.

Ces réformes seront conduites dans le strict respect du statut des agents titulaires et contractuels et une attention particulière sera portée à l'ensemble des enjeux liés à l'égalité de genre et à la diversité en lien étroit avec la Mission compétente sur ces questions. Les baisses d'effectifs se feront à l'occasion de départs à la retraite ou de mobilités professionnelles et de manière différenciée selon les services en fonction des attentes des citoyens et des priorités en matière d'organisation. Il n'y aura aucun licenciement lié à cet

objectif, une gestion prévisionnelle rigoureuse des emplois et des compétences (GPEC) devant préparer et accompagner ces évolutions.

Une plus grande place sera donnée aux usagers par le recours plus systématiquement aux enquêtes de satisfaction et à la mise en place de comités d'usagers.

- Un droit à l'expérimentation dans l'organisation et le fonctionnement de la collectivité.

Les directions bénéficieront d'un droit à l'expérimentation afin d'évaluer de nouvelles modalités d'organisation et de fonctionnement en conciliant les exigences de qualité et de contrainte des moyens financiers et humains.

- Un pilotage et un suivi continus

Le pilotage et le suivi de ces réformes se fera à plusieurs niveaux :

- dans le cadre d'une cellule projet composée d'une directrice de projet, d'un DGA et du DRH et rattachée au Directeur général des services ainsi qu'au Vice-président en charge du personnel,
- au sein des conseils de la Ville de Strasbourg et de la métropole à l'occasion de rapports semestriels sur leur état d'avancement. Si l'Eurométropole est l'employeur unique de l'ensemble des agents de ces deux collectivités, la majorité de ces agents travaille dans le cadre des services et compétences de la ville centre.

Le suivi de ces réformes devra se faire de manière transversale et cohérente avec les travaux du Comité d'évaluation des politiques publiques et des Comités d'usagers et des services publics locaux.

Au regard de ces enjeux et priorités, je vous prie de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

*Le Conseil
Sur proposition de la Commission plénière
après en avoir délibéré
prend acte*

- *des orientations générales que l'exécutif souhaite engager relatives à l'organisation de l'administration de la collectivité, de son fonctionnement et à la gestion des services publics,*
- *de l'objectif de stabilisation de la masse salariale (hors mesures nouvelles obligatoires et éventuels transferts de compétences), équivalent à une baisse, à terme, d'environ 10% des effectifs pris dans leur globalité avec des évolutions différenciées selon les services et les priorités ;*

- *du principe de gestion pluriannuelle des effectifs prenant en compte l'évolution des attentes des usagers ainsi que les contraintes de moyens conformément au tableau joint en annexe et d'engager ainsi une première série de mesures portant sur une réduction de l'ordre de 500 postes à horizon 2020 dans le cadre de départs à la retraite ou de mobilités professionnelles ;*
- *de l'objectif de présenter semestriellement en conseil de l'Eurométropole, un bilan de la déclinaison de ces orientations.*

**Adopté le 30 janvier 2015
par le Conseil de l'Eurométropole de Strasbourg**

**Rendu exécutoire après
transmission au Contrôle de Légalité
préfectoral Le 3 février 2015
et affichage au Centre Administratif le 03/02/15**

Annexe : Liste des premiers chantiers

	Objectifs	Actions
ACTIONS COMMUNES A TOUTES LES DIRECTIONS	- Redéfinition et respect des règles communes de temps de travail dans le respect de la loi - Assurer une équité entre tous les agents sur le temps travaillé annuel dans le respect des obligations définies dans la délibération de juillet 2013, soit 1579 heures. - Assurer un meilleur équilibre temps privé /professionnel - Réduction de l'absentéisme - L'amélioration des conditions de travail	- Organiser les temps de travail au regard des besoins de Service Public et des conditions de travail des agents dans le cadre de la délibération de juillet 2013, - Le rappel et le développement de leviers managériaux permettant de réduire les comportements anormaux, - Accompagnement du management à tous les niveaux de responsabilité, - Diagnostics des conditions de travail, - Création d'un répertoire des métiers, - Mise en place d'un plan de formation, - Création et développement d'outil de suivi des salariés.
ACTIONS METIERS	- Rationaliser l'action publique	- Le nettoyage des locaux avec un équilibre entre les prestations réalisées en régie et celles externalisées, - L'optimisation et la mutualisation des ateliers et de certains services de l'Eurométropole dans une approche métiers, - Dématérialisation des procédures, dans un premier temps, comptables.

ACTIONS DIRECTIONS (NON EXHAUSTIFS)	- Optimisation d'organisation et adaptation des politiques publiques	- Collecte des déchets : dissociation des équipes de collecte et fin du fini parti ; réduction du périmètre de rentrée et sortie des bacs des ordures ménagères, - Révision de cycles de travail des équipes de terrain, - Prise en compte des évolutions réglementaires liées notamment aux normes d'encadrement dans les écoles et les piscines, - Intégration de la baisse d'activités programmée suite aux arbitrages d'investissements, qui modifient le volume de projets portés par les directions projets, - Etude de l'externalisation de certaines fonctions et métiers comme par exemple le nettoyage, le gardiennage ou les interventions sur le domaine public.
--	---	--