

# Les Maisons du Rhône

## Récit de la territorialisation des services départementaux



**MÉTROPOLE**

**GRAND LYON**

# Sommaire

## Introduction

- 05 **1993-1996 : le temps de la conception**
- 09 **Central/local : quelle articulation ?**
- 13 **1998, premier bilan**
- 16 **Un nouveau tournant pour les MDR :  
l'acte II de la décentralisation (2003-2004)**

**Épilogue** : des MDR aux MDM, les savoir-faire et la proximité  
sauvegardés pour la continuité du service public

## Sources

---

**Juin 2024**  
**Métropole de Lyon**

**Coordination**  
**Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)**  
Jean-Loup Molin

**Rédaction**  
Caroline Januel

**Réalisation**  
Nathalie Joly

### **Illustrations de couverture**

MDR de Givors en 1997, ADRML 6048W6/36b ©Patrick Ageneau.

Plan du nouveau pôle de commerces et de services de Bron-Parilly, 1993, ADRML 3621W6.

MDR de Belleville en 1997, ADRML 6048W6/36a ©Patrick Ageneau.

## **EN JANVIER 2025, LA MÉTROPOLE DE LYON SOUFFLE SES DIX BOUGIES.**

L'histoire de sa création restera comme celle d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

À quoi servent les anniversaires ? À se rassembler, à se remémorer, à se remobiliser.

Pour ses dix ans, la Métropole a donc souhaité rendre accessible à tout un chacun les sources de son histoire :

- ▶ l'action conduite durant des décennies par le département du Rhône et par la Communauté urbaine de Lyon sur un même territoire, parfois en se chamaillant mais la plupart du temps en s'accordant dans un souci de bonne gestion et de service rendu aux habitants ;
- ▶ les motifs qui ont conduit les deux institutions à s'entendre pour fusionner ;
- ▶ l'aventure de la création et de l'installation de la nouvelle institution ;
- ▶ les projets originaux et ambitieux, enfin, qui sont rendus possibles par la nouvelle matrice métropolitaine.

Dans ce document, nous vous proposons de découvrir les maisons du Rhône (MDR) qui sont progressivement mises en place dans chaque canton à partir de novembre 1994. Installées au plus proche des habitants, celles-ci vont constituer l'antenne de proximité et le guichet unique pour tous les services du département, en particulier les services sanitaires et sociaux.

Les MDR, qui deviendront à partir de 2015 les MDM (maison de la Métropole) sur l'agglomération lyonnaise, sont emblématiques de l'histoire du département du Rhône puisque celui-ci réalisa sa territorialisation de façon précoce et proposa une couverture territoriale bien plus fine qu'ailleurs.

Bonne lecture.

La 1<sup>re</sup> phase de décentralisation débutée en France en 1982 a donné aux Départements de nouvelles compétences et la latitude pour organiser leurs missions. Comme le prolongement naturel de cette évolution, le département du Rhône a adopté en 1993 une nouvelle organisation territoriale de son administration, ne s'arrêtant pas aux limites de l'Hôtel du département. Mises en place dans chaque canton, les **Maisons du Rhône** deviennent les portes d'entrée des Rhodaniens vers l'ensemble des compétences départementales.

Elles incarnent la territorialisation des services départementaux et l'esprit d'innovation du Rhône, qui est le seul département français à avoir mis en place un réseau de proximité aussi étoffé.



# 1993-1996 : le temps de la **conception**

## Territorialisation rime avec déconcentration et diffusion des services départementaux

«La priorité actuelle du Département est l'aménagement du territoire, avec l'équipement en infrastructures et la diffusion d'activités et d'emplois sur l'ensemble de l'espace pour pouvoir donner les mêmes chances partout. Dans ce sens, le Conseil général du Rhône a décidé de réorganiser son administration départementale. Il s'agit de saisir l'opportunité que constitue la sortie de l'article 30<sup>1</sup> pour déconcentrer sur l'ensemble du territoire les services départementaux, tout en renforçant l'esprit de cohésion de cette administration. Cette territorialisation est une forme d'aménagement du territoire dans la mesure où elle met à la disposition de la population l'ensemble des services dont elle a besoin et génère ainsi de l'activité. Cette démarche prend toute son importance en milieu rural et dans les zones éloignées du centre de l'agglomération, ainsi que dans les quartiers en difficulté. Une double volonté se dégage : des prestations similaires quelle que soit la résidence des citoyens et une diffusion de l'implantation des services sur tout le territoire».

*Délibération de novembre 1993, Territorialisation des services  
du Conseil général du Rhône*

Les principes généraux de la nouvelle organisation de l'administration départementale sont posés en ces termes : il s'agit à la fois d'améliorer le service rendu à l'utilisateur, de mettre en œuvre un service public plus proche de l'utilisateur et de la réalité locale et... de favoriser une meilleure identification du Département, collectivité méconnue de la population.

La délibération précise une chose importante : la nouvelle organisation ne consiste pas, ou pas

seulement, en la démultiplication des services départementaux dans les cantons, mais aussi en leur décloisonnement, «de manière à ce que l'on n'ait pas seulement une addition ou une juxtaposition de services [...] Les Maisons du Rhône doivent constituer un niveau d'accueil proche du terrain et devenir à terme des guichets uniques ouverts aux usagers, associations, communes, syndicats, etc., pour l'ensemble de leurs démarches. Les usagers devront y trouver un ensemble de prestation de proximité ainsi que des informations nécessaires à leurs activités quotidiennes. Il s'agit de mettre en place un accès rapide et simple à un ensemble de services de compétence départementale (social, voirie et infrastructures, collèges, transports, culture, aide aux communes, etc.)» (Délibération de novembre 1993, Territorialisation des services du Conseil général du Rhône).

## Des Maisons du Rhône médico-sociales mais pas seulement



La création des Maisons du Rhône (MDR) marque véritablement un tournant car, jusqu'alors, seuls les services départementaux suivants étaient présents sur le territoire : le service de protection maternelle infantile et des vaccinations, le service de l'aide à l'enfance et à la famille et le service de développement social sont en partie déconcentrés sur le terrain. Les agents de ces services

1. La sortie de l'article 30 de la loi de 1982 donnait au Département plénitude de compétences et toute latitude pour organiser ses propres services dans le domaine de la voirie.

exerçaient au siège des 15 circonscriptions du département (qui regroupent plusieurs cantons), dans des centres médico-sociaux ou au sein de permanences organisées dans des mairies. Ces services de proximité sont les ancêtres des Maisons du Rhône. On en comptait 180 sur l'ensemble du département. Dans le domaine technique, la gestion du réseau routier départemental était assurée par les subdivisions de l'État. Quant aux autres compétences (collèges et action scolaire, transports, culture, tourisme, vie associative, sport, aide aux communes, aménagement rural, environnement, logement, etc.), elles étaient mises en œuvre par des services organisés au niveau central.

Les principes d'organisation mettant l'ensemble des services départementaux à proximité des habitants, sont affinés de 1994 à 1996. Les MDR sont organisées finalement autour de cinq fonctions principales :

- **Action sociale** : accompagnement social et conseils aux familles, gestion des dossiers d'aide sociale, d'insertion, de logement, prévention, etc.
- **Enfance et adolescence** : protection de l'enfance, aides éducatives, prévention spécialisée, gestion et suivi des familles d'accueil, etc.
- **Santé** : actions médico-sociales en faveur de l'enfant et de sa famille, des personnes âgées,

des personnes handicapées, éducation à la santé, vaccinations, etc.

- **Technique** : voirie départementale, transports publics et scolaires, bâtiments
- **Coordination locale** : organisation interne des MDR.

La présence d'une MDR dans chaque canton devient la règle, à l'exception des villes découpées en plusieurs cantons où l'unité territoriale peut être la commune, et de Lyon où l'unité territoriale est l'arrondissement. Il y a unités territoriales pour 51 cantons.

Ce maillage s'accompagne d'une redéfinition du dimensionnement des MDR, notamment grâce à la réflexion de volontaires des services centraux et des circonscriptions chargés de calibrer les MDR à l'échelle du canton.

Selon les besoins des unités territoriales, on trouve en effet :

- des **MDR dites complètes** permettant l'accès aux compétences sociales, médicales, techniques et autres du Conseil général,
- des **MDR dites partielles** ne comprenant pas de missions techniques,
- des **MDR classiques** correspondant aux missions médico-sociales exercées jusqu'en 1993,



Salle d'examen de la MDR de Lyon 8<sup>e</sup> en 1997 (ADRML 6048W6/36 ©Patrick Agneau)

- et enfin, des **annexes et permanences de proximité** dans les secteurs où le volume d'activité est moins important ou dans des lieux dits sensibles.

Comme le souligne le conseiller général M. Thiers en 1995, «la présence déconcentrée des services du Département sera homogène, et non pas uniforme [...] l'unicité de l'administration départementale demeure, tout en développant la proximité».

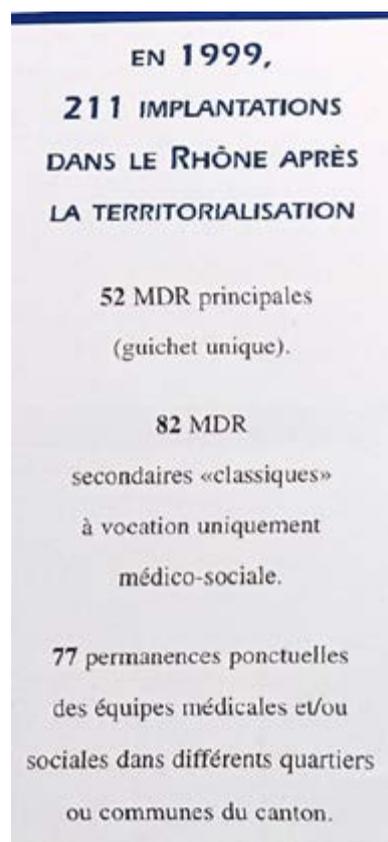
Cette organisation sera par la suite simplifiée avec des MDR principales, guichet unique pour les usagers, des MDR secondaires à vocation médico-sociale uniquement, et des permanences ponctuelles selon les besoins des territoires (voir ci-contre).

### Le défi foncier et humain

En 1994, il est estimé que 200 agents sur les 550 travaillant dans les services centraux rejoignent les MDR. Ils viennent s'ajouter au millier d'agents déjà sur le terrain dans le secteur social. La territorialisation engendre aussi des regroupements et changements de personnel d'une MDR à une autre (mutations) et des recrutements externes.

Une fois les fiches de poste publiées, le volontariat est privilégié. Les principes en cours au Conseil général du Rhône s'appliquent : encouragement de la mobilité, priorité aux agents en place par rapport aux nouveaux venus, prise en compte de l'ancienneté. Les équipes s'installent progressivement dans les locaux - souvent temporaires, dès 1995.

En parallèle, un grand nombre d'opérations d'implantation, à commencer par Bron, Givors et Saint-Priest, sont lancées. Un cahier des charges définissant les besoins des services des MDR est élaboré en 1994. Il est opposable aux aménageurs et architectes des MDR et peut être adapté en fonction des contraintes des bâtiments dans le cas de réhabilitation. Les emplacements géographiques sont déterminés à la fois en fonction des opportunités foncières et financières et de l'accessibilité des lieux pour les usagers.



Implantations  
 des MDR en 1999  
 (Chiffres clés n°3  
 avril 1999)

L'équilibre des implantations au sein de chaque canton est recherché. Le groupe projet constitué auprès de la Direction générale, chargé de conduire le projet de territorialisation, et les groupes de travail, assurant le suivi de sa mise en place, veillent à combiner la recherche et l'affectation des locaux avec la nouvelle organisation des services sur le terrain. De nombreux locaux sont livrés entre 1996 et 2000, mais les opérations s'étaleront sur plus de 10 ans. La progressivité est privilégiée avec d'une part, l'échelonnement de l'implantation des MDR, et d'autre part, la montée en charge des effectifs relocalisés et ajustés en fonction de l'activité.





Bilan intermédiaire des installations des MDR (La territorialisation des services, ADRML [en cours de classement])

# Central / local : quelle articulation ?

## Le défi organisationnel : quels rôles pour les services centraux et décentralisés ?

L'articulation des services centraux et délocalisés est clarifiée également par l'assemblée départementale : les services centraux ne font plus d'opérationnel et les équipes sur le terrain agissent «sur instruction fonctionnelle des services centraux correspondants». L'enjeu est de taille car les MDR doivent délivrer la même qualité de service public sur l'ensemble du département. «Une articulation étroite entre les services centraux et les services de terrain permettra de coordonner l'activité, harmoniser les pratiques et fournir l'appui technique pour les opérations dont la complexité et/ou la spécificité dépasseront les capacités locales». (Délibération de juillet 1994, Territorialisation des services du Conseil général du Rhône).

Les positionnements des services décentralisés et centraux sont précisés ainsi : «La Maison du Département sera le lieu d'écoute et d'échange avec les usagers et les partenaires départementaux. Elle sera le lieu de mise en œuvre des décisions prises par le Conseil général, c'est-à-dire le lieu de synthèse privilégié de l'action départementale [...] Les services centraux travailleront en liaison étroite avec les MDR et auront un rôle d'impulsion, de programmation, de coordination, d'harmonisation des méthodes de travail, de contrôle, de régulation, d'évaluation et de concertation. Il n'y aura pas d'échelon intermédiaire entre le central et les équipes cantonales». (Délibération de juillet 1995, Territorialisation des services du Conseil général du Rhône).

La coexistence et la collaboration d'agents d'horizons divers au sein des services décentralisés questionnent déjà, mais sont perçues comme prometteuses. «Nous allons faire vivre ensemble des fonctionnaires qui, souvent, s'ignorent ou ne

savent pas ce que fait le voisin. Mettre à proximité celui qui s'occupe du social, celui qui s'occupe du logement, et celui qui s'occupe de tel ou tel dossier technique est intéressant, tout d'abord, parce qu'on a une vue plus globale des choses, ensuite parce qu'on peut aussi avoir une vision plus fine et plus exacte des situations, des besoins, des urgences sur le terrain», exprime le Président du Conseil général, Michel Mercier, en 1995 lors des débats de l'assemblée (Délibération de juillet 1995, *Territorialisation des services du Conseil général du Rhône*).

Pour la coordination du dispositif, une cellule de coordination a été mise en place dès 1996. Sa mission consiste à faire l'interface entre local et central sur les aspects de fonctionnement interne et d'organisation, ainsi que sur la logistique.

## L'administration délocalisée et les conseillers généraux

Dès 1993, le Président du Conseil général, Michel Mercier, attire l'attention de l'assemblée sur le risque d'appropriation de l'administration délocalisée par les élus. «Il est clair que le conseiller général de chaque canton n'est pas l'exécutif et n'a pas d'autorité sur l'administration locale. Il sera nécessaire de redéfinir la responsabilité politique et le rôle des élus dans ce cadre selon des règles du jeu claires pour qu'il y ait une bonne coordination et pour éviter les dysfonctionnements» (Délibération de novembre 1993, *Territorialisation des services du Conseil général du Rhône*).

En 1995, il réitère sans aucune ambiguïté : «Le conseiller général n'est pas le chef de cette petite administration. Cela ne présente, pour lui, aucun intérêt puisque cette administration appliquera le règlement [...] il est préférable, à mon avis, qu'il joue son rôle de représentant politique d'une

circonscription plutôt que celui de chef d'une dizaine d'agents [...] Il doit être un élu responsable qui gère, non pas son canton, mais l'ensemble du département» (Délibération de juillet 1995, Territorialisation des services du Conseil général du Rhône).

Quelques garde-fous sont mis en place : «pour éviter que ne se constituent des "baronnies" dans les cantons entre les fonctionnaires et l'élu local, la règle de mutation des responsables fonctionnels au bout de 5 ans a été posée. Il était clair également que l'élu n'aurait jamais son bureau à l'intérieur de la MDR de son canton et qu'il ne devait pas se comporter en chef de service avec ses "troupes" » peut-on lire dans la contribution du Conseil général du Rhône aux Rencontres nationales de Montreuil de février 2020 «Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public».



MDR de Thizy en 1997 (ADRML 6048W6/36a ©Patrick Agneau)

# ZOOM sur une MDR pilote : la MDR de Bron

En 1993, un centre médico-social du Département est installé au sein du quartier des UC (unités de construction) de Bron-Parilly, la première des grandes cités françaises construites dans les années 1950, et plus précisément au niveau de l'UC1, à l'angle du boulevard Laurent Bonnevey et de l'autoroute A43. Mais ce centre n'est pas adapté pour recevoir davantage d'usagers et les MDR ont vocation à proposer d'autres missions.

À l'époque, le quartier d'habitat social fait l'objet d'un programme de restauration urbaine et de développement, fruit d'un partenariat entre la Communauté urbaine de Lyon, la Ville de Bron, l'État et l'OPAC du Rhône, dans le cadre de la charte DSQ (Développement Social des Quartiers).

Des locaux sont rapidement trouvés au sein de ce programme et la MDR trouve sa place dans le nouveau pôle de commerces et de services : rue Paul Pic, le nouvel axe fédérateur du quartier, à proximité d'une enseigne de hard discount et de la pharmacie.

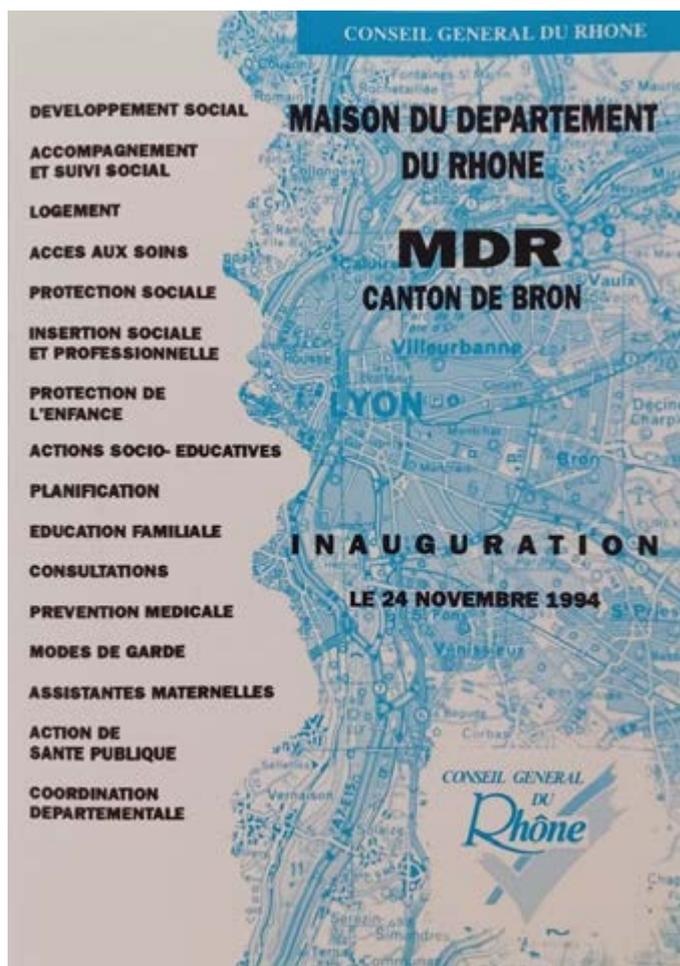
34 agents départementaux (puis 40) travaillent désormais sur la commune de Bron : 15 travailleurs sociaux, 5 infirmières puéricultrices, 1 sage-femme, 1 conseillère conjugale, 4 médecins et un service administratif. Ils accueillent les Brondillants dans des locaux plus fonctionnels de 900 m<sup>2</sup>, équipés notamment de deux salles d'animation, une pour les activités d'éveil des plus petits et une pour l'information et l'éducation des adolescents et des parents en matière de planification et de prévention des MST.



Localisation de la MDR au cœur du nouveau pôle de commerces et de services de Bron-Parilly (ADRML 3621W6)

La MDR est inaugurée le 24 novembre 1994 en présence de Michel Mercier, président du Conseil général, dans un contexte social préoccupant, évoqué ainsi dans le dossier de presse :

«Sur 14704 ménages recensés, 1252 familles sont monoparentales, soit 12,7% du total. Le nombre de bénéficiaires du RMI est en hausse et 295 nouvelles demandes ont été enregistrées en 1994. Le logement et les situations de surpopulation et d'hébergement précaire sont également des points d'actualité. Un taux de chômage élevé, une population étrangère importante, de faibles ressources familiales, l'absence de perspectives d'emplois pour les jeunes sont autant de données que doit prendre en compte la nouvelle Maison du Département».



Plaquette de l'inauguration de la MDR de Bron du 24 novembre 1994 (ADRML 3621W6)

# 1998, premier bilan

En avril 1998, une enquête sur la territorialisation des services est réalisée auprès des personnels des MDR et des services centraux. Si la majorité du personnel ne souhaite pas revenir en arrière, 85% des répondants estiment que la démarche de territorialisation n'est pas encore achevée. La même année, le journal interne du personnel du département À la cantonade partage le vécu de la territorialisation des agents de la MDR de Belleville et de la MDR de Lyon 9<sup>e</sup>.

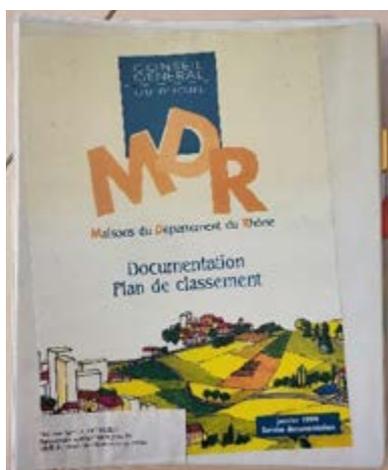
## Administration délocalisée : pari gagné

Les agents soulignent dans l'enquête que l'organisation départementale « permet aux services d'être plus proches de l'utilisateur ». Le Département était déjà présent sur l'ensemble de son territoire, mais le nouveau maillage territorial apporte indéniablement une nouvelle visibilité et favorise une meilleure perception du rôle de l'administration départementale. L'installation des MDR a anticipé la demande des usagers et leur fréquentation se développe régulièrement, constate un rapport de la Direction générale revenant sur la territorialisation en 2006 tout en soulignant que le succès repose grandement sur l'implication des responsables des unités territoriales et de leurs équipes.

Les sujets qui donnent le plus de satisfaction aux agents sont « l'information interne à caractère professionnel » (disponibilité, accessibilité et circulation de l'information), « l'efficacité du management » et « le réseau de proximité de l'agent ».

Travailler avec du personnel d'horizon différent et développer des compétences polyvalentes sont également appréciés par les agents. La territorialisation, « c'est aussi des découvertes, la rencontre entre le technique et le social, la surprise des mots, des abréviations, du langage des médico-sociaux, et réciproquement le vocabulaire technique » (À la cantonade, février 1998). Autres bénéfiques : le rapprochement domicile-travail et l'amélioration de la qualité de vie pour les agents ayant choisi de travailler dans une MDR proche de leur domicile.

## GARANTIR LA MÊME QUALITÉ D'INFORMATIONS À TOUS LES RHODANIENS



Pour répondre à cet objectif, les MDR sont dotées d'un fonds documentaire identique, organisé selon le même plan de classement. Il a été élaboré par le service documentation à partir des conclusions présentées par le groupe de travail formé à cet effet et validées par l'ensemble des services concernés. La présentation sous la forme d'un classeur a été adoptée afin de pouvoir mettre à jour régulièrement le plan.

Le service documentation a élaboré également une collection de dossiers thématiques « le point sur... » consacrés à des sujets du domaine social, de la santé et de l'enfance. Le 1<sup>er</sup> numéro d'octobre 1999 était consacré au droit des étrangers, le 2<sup>e</sup> au saturnisme (intoxication par le plomb). ●

### Des difficultés organisationnelles et RH

Réalisée après quelques mois d'exercice seulement, l'enquête «à chaud» pointe toutefois que «les moyens humains et matériels ne sont pas en adéquation avec les objectifs» et que «les règles d'attribution de moyens ne sont claires». À Belleville, la charge de travail pèse sur les agents : «tout arrive à tout moment, on a une polyvalence d'esprit, mais des fois c'est trop». En outre, «le personnel doute que le central ait intégré leur surcharge de travail. «Il ne manque pas grand-chose pour que ça marche, mais si on continue à nous lancer de nouvelles choses, on va péter les plombs»» (À la cantonade, février 1998). La résistance des services centraux est également évoquée dans un rapport de la direction générale de 2006 : «l'évolution culturelle liée à un tel changement a été plus difficile en central paradoxalement, notamment pour les services médicaux, sociaux, les services des personnes âgées et personnes handicapées (qui n'étaient pas représentés en local au départ), les collèges (où les techniciens sont restés en central jusqu'en 2000 avant d'être déconcentrés dans les unités territoriales). Le prolongement de cet état de chose est qu'aujourd'hui il reste des services éloignés de la territorialisation. En termes de ressenti, certains pensent que le «noble» se fait en central et que le terrain ne fait que de l'opérationnel». Quant aux agents de l'unité territoriale de Lyon 9<sup>e</sup>, ils dénoncent un manque de moyens et d'équipement, qui pénalise en particulier les MDR périphériques : «là-bas, c'est le désert. Il manque des lignes de téléphone, il n'y a pas de fax, pas d'ordinateur [...] comme ici, il faut faire face aux menaces, aux cambriolages à répétition malgré les rideaux de fer qui donnent l'impression d'être muré, on nous file du matériel périmé à cause des vols, on est doublement sanctionné» (À la cantonade, avril 1998).

Sur le volet ressources humaines, l'évaluation met au jour d'autres préoccupations des agents : «l'absence de processus de remplacement», les manques de «correspondance entre l'évolution des responsabilités et l'évolution des salaires» et de «perspectives de carrière» et «l'environnement professionnel stressant». Par exemple, les conditions d'accueil sont pointées du doigt à Belleville : «c'est là que sont reçues des demandes de plus

en plus nombreuses, de plus en plus diversifiées, qui, bien souvent, malgré une forte mobilisation du personnel, ne peuvent être traitées que de manière rapide. L'impossibilité d'établir un premier contact, plus chaleureux, plus attentif génère une insatisfaction et fait naître un sentiment de perte de qualification relationnelle avec l'utilisateur [...] Aujourd'hui, pour ces accueillantes, l'urgence est d'étudier comment isoler ce poste d'accueil» (À la cantonade, février 1998). On lit davantage de regrets dans les témoignages de l'époque des agents de la MDR de Lyon 9<sup>e</sup>. Ici, la territorialisation s'accompagne d'un sentiment de perte et d'isolement : «avant il y avait plus d'assistantes sociales, plus de secrétaires, plus d'éducatrices», «le gros changement, c'est la séparation d'avec le 5<sup>e</sup> arrondissement», «on n'a plus rien à voir avec eux» [...] «la terriro a cassé l'esprit du service, il y a une perte d'homogénéité d'une pratique sociale» (À la cantonade, avril 1998).



MDR de Belleville en 1997  
(ADRML 6048W6/36a ©Patrick Ageneau)

Pour répondre à ces difficultés, les priorités sont définies dans la foulée : «fixer et respecter les règles du jeu» en matière de moyens humains et matériels, «agir sur les points de stress» pour tendre vers un environnement professionnel organisé et plus apaisé, et «améliorer les relations internes». Le directeur général, Pierre Jamet, mentionne déjà dans le document partageant les résultats de l'enquête :



MDR du Bois d'Oingt en 2003 (ADRM 6048W6/46)

«Dès aujourd'hui, la mission de coordination locale a été redéfinie et élargie pour améliorer la qualité des relations et du fonctionnement entre services centraux et unités territoriales. Par ailleurs, l'accueil dans les Maisons du Département a été renforcé».

### **Un véritable changement culturel**

La polyvalence du personnel ne se décrète pas et vient rompre avec les pratiques sectorielles en place. Elle suppose l'acquisition de savoirs multiples : des connaissances techniques pour maîtriser de nombreux dispositifs, des compétences relationnelles telles que l'accueil ou le travail partenarial, et le passage d'une logique métier à une logique de transversalité.

On ne peut évoquer les difficultés mises au jour à l'époque sans rappeler le contexte dans lequel la territorialisation des services a été déployée : la mise en place de nouveaux outils, comme le système informatique ANIS (approche nouvelle de l'information sociale) centralisant sur informatique les dossiers des usagers des services sociaux ; la prise en compte de directives ministérielles imprévisibles comme l'aide d'urgence aux chômeurs ; mais également la croissance des situations de précarité, la montée de la violence, etc.

Par la suite, l'organisation des MDR et les équipes délocalisées sont également soumises à des ajustements constants pour s'adapter aux évolutions de la fonction publique (ex. mise en place des 35 heures en 2001), aux nouveaux dispositifs (ex. allocation départementale personnalisée d'autonomie ADPA ou APA en 2001) et aux besoins des usagers.

### **Le Rhône, département pionnier ?**

Le Rhône se distingue dans l'histoire de la territorialisation par sa mise en œuvre précoce et l'ampleur de sa réorganisation territoriale qui touche une large palette de compétences et un maillage fin du territoire au niveau du canton.

Plusieurs départements (Bas-Rhin, Loire Atlantique et Nord en 1997 ; Hérault, Indre-et-Loire, Ille-et-Vilaine et Seine-Maritime en 1998, Saône-et-Loire en 1999 ; Sarthe en 2000, Puy-de-Dôme, Vaucluse en 2001 ; Savoie, Moselle et Hautes-Alpes en 2002) se sont intéressés à la démarche de territorialisation menée dans le Rhône et sont venus rencontrer le Conseil général (*La territorialisation dans le Rhône*, 2004). Si leurs objectifs étaient identiques (rapprocher les services des habitants, améliorer les services rendus et l'efficacité des politiques publiques), les procédures de territorialisation de leurs services et de leurs politiques ne pouvaient être calquées sur celle du Rhône. Il revenait à chacun de trouver la bonne échelle d'intervention pour leurs politiques publiques et pour leur territoire.

# Un **nouveau tournant** pour les MDR : l'acte II de la décentralisation (2003-2004)

Dans la perspective de la responsabilité des nouvelles compétences, le département du Rhône a engagé une réflexion sur l'organisation de son administration en amont de l'acte II de la décentralisation.



MDR de Sainte-Foy-Lès-Lyon en 2009 (ADRML 6048W6/49)

## Une hausse croissante des missions sociales

Entrée en vigueur en 2002, l'allocation départementale personnalisée d'autonomie (ADPA ou APA) permettant aux personnes âgées de 60 ans et plus, en perte d'autonomie, « de bénéficier des services nécessaires à l'accomplissement des

actes essentiels de la vie » pèse sur le budget Rhône comme sur celui des autres départements. Le nombre de bénéficiaires, largement sous-estimé, a entraîné un surplus de dossiers à traiter, des services débordés et des retards de paiement. Le Conseil général a dû procéder à la création de 49 nouveaux postes. « Globalement, entre 1999 et 2003, le budget des personnes âgées est ainsi passé de

36,2 millions d'euros à 110,4 millions d'euros, sur un budget total de 1,1 milliard d'euros» (Le Monde). Près de 15 000 personnes ont bénéficié de l'ADPA en 2003 (*Le Département et Vous* n°3, 2004).

En 2004, le Département a désormais la charge, seul, de gérer le RMI et de mettre en place le RMA (Revenu Minimum d'Activité). Passer d'une cogestion entre l'État et le Département à une entière responsabilité représente une montée en charge importante pour le personnel des MDR. Chaque bénéficiaire de ces allocations doit rencontrer régulièrement le référent qui l'accompagne dans ses démarches d'insertion et d'emploi. Plus de 32 000 Rhodaniens sont concernés par le RMI en 2003 (*Le Département et Vous* n°3, 2004).

Le rôle du département a également été renforcé par la «loi Handicap»<sup>2</sup> du 11 février 2005. Les MDR deviennent le lieu d'accueil unique pour l'ensemble des personnes handicapées. «Il n'est dès lors plus nécessaire d'aller à Lyon pour effectuer toutes les démarches administratives : les Maisons du Rhône servent de relais. Elles travaillent à partir du projet de vie de la personne, l'aident à le formuler et veillent au respect de ses besoins [...] Dans chaque MDR une équipe pluridisciplinaire (médecins, ergothérapeutes, psychologues, spécialistes du travail social, de l'accueil scolaire...) est à l'écoute des personnes handicapées» (journal la maison du Rhône n°10 automne 2006). La création de la Maison Départementale des Personnes Handicapées, qui centralise les demandes et facilite l'accès aux aides, s'ajoute à ce dispositif de proximité. La loi Handicap remplace l'ancienne Allocation compensatrice (AC) par la Prestation de compensation du handicap (PCH). Entre 1993 et 2003, le budget du Département consacré aux personnes handicapées a doublé et représente 114 millions d'euros en 2003. 6 000 adultes handicapés bénéficient d'une aide du Département et 131 établissements et services ont été financés en 2003 (*Le Département et Vous* n°3, 2004).



Agent départemental exerçant en MDR en 1997  
(ADRML 6048W6/29 ©Patrick Ageneau)

### De nouvelles missions, de nouveaux effectifs

Avec les lois de décentralisation d'août 2004, le Département prend la responsabilité de nouvelles missions dans les domaines de l'éducation, de la voirie, du transport et de l'environnement. Les MDR voient par conséquent leurs services évoluer et se diversifier, avec toujours la même ligne de conduite : garantir le même accueil et les mêmes services pour tous, quel que soit le lieu d'habitation.

En 2006, le Département intègre 1500 agents supplémentaires : les personnels techniciens et ouvriers de service des collèges (TOS) et les agents d'exploitation routière transférés de la DDE. À l'exception d'une quarantaine d'agents de la DDE qui seront dans les services centraux, ces nouveaux effectifs sont affectés aux MDR. Tous domaines confondus, plus de 4 000 agents départementaux exercent sur le terrain en 2007.

### Un ajustement constant des MDR

À partir de 2005, les MDR «principales» et «partielles» (sans mission technique) désignées ainsi à la mise en place de la territorialisation, deviennent toutes complètes et sont appelées MDR principales. Les MDR «classiques» ou médico-sociales et les permanences deviennent les MDR secondaires, centrées sur l'exercice des missions sociales et médicales.

2. Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005

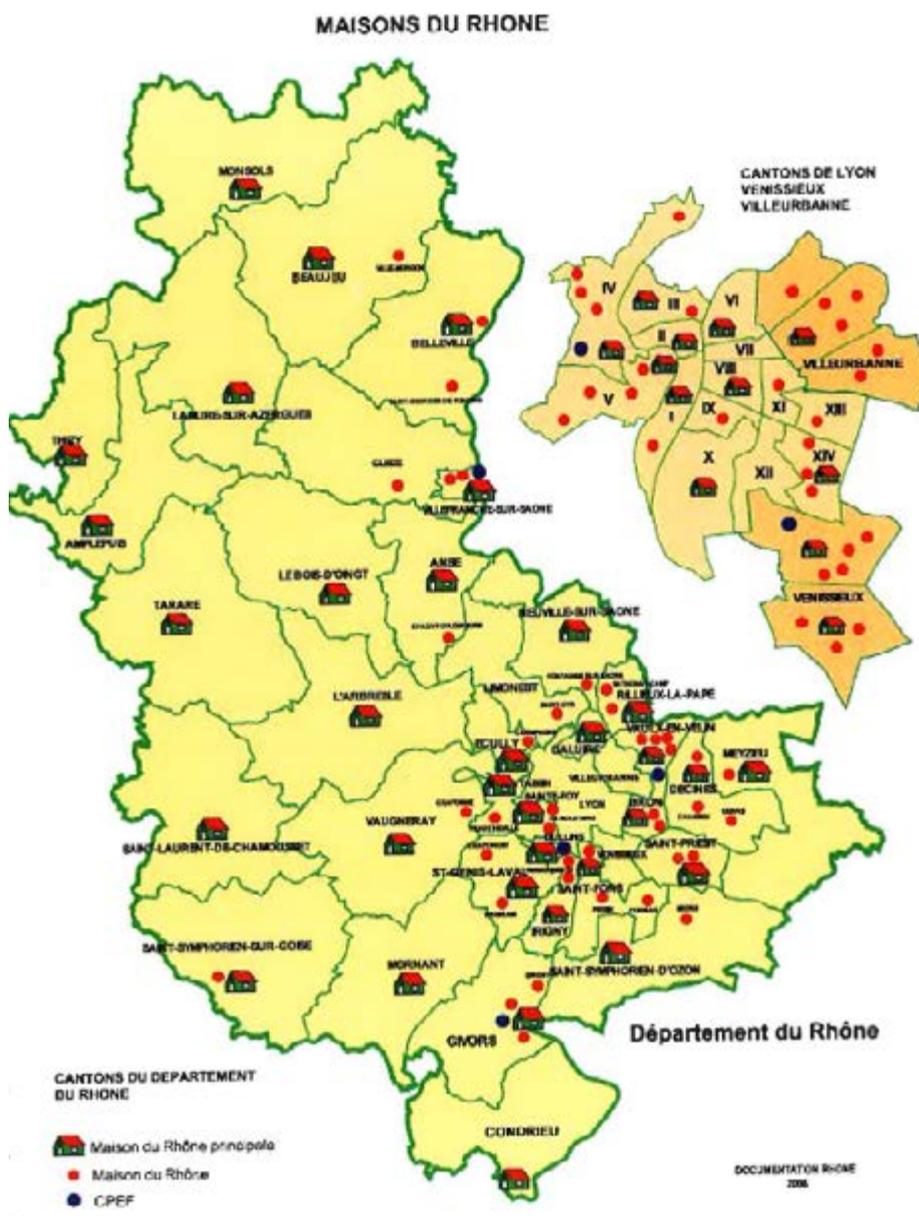
Leur fonctionnement est régulièrement ajusté en fonction des besoins de la population et de l'évolution du travail sur le terrain. Le principe de ne pas ouvrir une MDR s'il n'y a pas plusieurs agents présents pour des questions de sécurité et la mise en place des 35 heures ont conduit à la fermeture répétée de certaines MDR. La question du maintien des structures de petites tailles se pose.

En 2006, on compte 126 MDR (47 principales et 79 secondaires) et une cinquantaine de lieux de permanences permettant la présence ponctuelle des équipes médicales et/ou sociales en fonction des besoins locaux. Près de la moitié du personnel du Département exerce sur le terrain.

La taille des équipes varie aussi beaucoup d'un canton à l'autre : d'une douzaine de personnes dans les petits cantons ruraux à plus d'une centaine de personnes dans les unités territoriales comme Villeurbanne, Vaulx-en-Velin et Vénissieux.



MDR de La Duchère Lyon 9 (ADRM 6048W647)



Carte des MDR principales et secondaires en 2006 (La territorialisation des services, ADRML [en cours de classement])

## épilogue

# Des MDR aux MDM, les savoir-faire et la proximité sauvegardés pour la continuité du service public

« Pour ma part, celui [le projet] que je trouve le plus important, c'est bien la territorialisation, avec la création des Maisons du Rhône. C'était le projet à mon avis le plus marquant. C'est encore la pierre angulaire de notre implantation locale. D'ailleurs, c'est la première question que nos concitoyens ont posée par rapport au nouveau Département : les Maisons du Rhône continueront-elles à exister ? C'est une colonne vertébrale qui reste aujourd'hui l'échelon de base de notre organisation. C'est grâce à ces Maisons que nous avons rapproché les services publics de nos concitoyens, en apportant sur les territoires de l'hyper centre de Lyon aux communes les plus rurales, les mêmes services de proximité si nécessaires au vivre ensemble » rappelle Danièle Chuzeville, Présidente du Conseil général du Rhône, quelques semaines seulement après la création du « nouveau Rhône » qui s'est accompagnée du [maintien des MDR](#).

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 donnant naissance à la Métropole de Lyon par fusion du département du Rhône et de la Communauté urbaine de Lyon sur le territoire de cette dernière, ainsi qu'à un nouveau département du Rhône sur le territoire restant, aurait pu rebattre les cartes une nouvelle fois pour les MDR. Cela n'a pas été le cas. Comme le département du Rhône, la Métropole de Lyon a choisi de maintenir les services en place et leurs missions. Actuellement, on compte 19 Maisons du Rhône sur le territoire rhodanien et [57 Maisons de la Métropole \(MDM\) sur le territoire métropolitain](#).



Plaque de communication annonçant le transfert des Maisons du Rhône à la Métropole de Lyon

## Sources

- *La territorialisation des services* (2006) Conseil général du Rhône – Direction générale, ADRML [en cours de classement].
- *La territorialisation dans le Rhône* (2004) Conseil général du Rhône – Direction générale, ADRML [en cours de classement].
- *Territoire et proximité, moteurs de la modernisation du service public* (2000) Rencontres nationales de Montreuil, ADRML [en cours de classement].
- *Spécial Info'comm. La territorialisation des services. Premier bilan intermédiaire sur le projet* (1998) Conseil général du Rhône, ADRML [en cours de classement].
- *Territo Info* (1995) Conseil général du Rhône, n°1 Février 1995 et n°2 Novembre 1995, ADRML 5216W/1.
- *Chiffres clés. L'actualité du Conseil général du Rhône* (1999) Conseil général du Rhône, n°3 Avril 1999, ADRML 5216W/1.
- *Le Département et Vous n°3. Vos Guides Essentiels* (2004) Conseil général du Rhône, ADRML [en cours de classement].
- *Intervention du Président Michel Mercier sur l'organisation territoriale de l'administration départementale. Procès-verbal de l'assemblée délibérante* (22 novembre 1993), ADRML 3565W/107.
- *Intervention du Président Michel Mercier sur la territorialisation des services du Conseil général du Rhône. Procès-verbal de l'assemblée délibérante* (18 juillet 1994), ADRML 3565W/114.
- *Intervention du rapporteur M.Thiers. Procès-verbal de l'assemblée délibérante* (24 juillet 1995), ADRML 3565W/124.
- *Intervention de la Présidente Danielle Chuzeville. Procès-verbal de l'assemblée délibérante* (20 février 2015), ADRML 3565W/281.
- *Dossier de presse sur la MDR de Bron*, novembre 1994, ADRML 3621W6.
- *Bron. La Maison du département inaugurée aujourd'hui* (1994) Le Progrès, 24 novembre 1994.
- *Du côté de Belleville* (1998) À la cantonade, le journal interne du personnel du département, n°1 février 1998, ADRML 5216W/1.
- *Du côté de Lyon 9<sup>e</sup>* (1998) À la cantonade, le journal interne du personnel du département, n°2 avril 1998, ADRML 5216W/1.
- *Les départements augmentent les impôts pour financer les dépenses sociales* (2003) Le Monde, 16 septembre 2003 [[en ligne](#)]
- *Le Département et Vous* (2004) Vos Guides Essentiels n°3.
- *La maison du Rhône* (2006) journal n°10 automne 2006.

## Illustrations

- Salle d'examen de la MDR de Lyon 8e en 1997, ADRML 6048W6/36 ©Patrick Ageneau
- MDR de Givors en 1997, ADRML 6048W6/36b ©Patrick Ageneau
- MDR de Thizy en 1997, ADRML 6048W6/36a ©Patrick Ageneau
- MDR de Belleville en 1997, ADRML 6048W6/36a ©Patrick Ageneau
- MDR du Bois d'Oingt en 2003, ADRML 6048W6/46
- MDR de Sainte Foy Les Lyon en 2009, ADRML 6048W6/49
- Agent départemental exerçant en MDR en 1997, ADRML 6048W6/29 ©Patrick Ageneau
- MDR de La Duchère Lyon 9 (ADRML 6048W647)
- Plan du nouveau pôle de commerces et de services de Bron-Parilly, 1993, ADRML 3621W6
- Plaquette de l'inauguration de la MDR de Bron du 24 novembre 1994, ADRML 3621W6
- Couverture du classeur de document/plan de classement des MDR, 1999, ADRML [en cours de classement]
- Plaquette de communication annonçant le transfert des Maisons du Rhône à la Métropole de Lyon, 2015, Métropole de Lyon, [[en ligne](#)]



Retrouvez toutes les ressources

# millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Direction de la prospective  
et du dialogue public  
20 rue du Lac  
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03



[grandlyon.com](http://grandlyon.com)