



14ème rencontre des Intercommunalités iséroises

Crolles

18 juin 2015



**Le schéma de
mutualisation : le cadre, le
contenu et la méthode**

**L'exemple de la CA du
Pays voironnais**

- **Le cadre et les enjeux**
- **Les différentes formes de mutualisation**
- **La méthode**
- **L'expérience de la Communauté d'agglomération du Pays
voironnais**

Le cadre et les enjeux

• **Obligation née de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales codifiée à l'article L 5211-39-1 du CGCT : dans l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux**

- Le président de l'EPCI établit un **rapport relatif aux mutualisations de services** entre les services de la Communauté et ceux des communes membres
- **Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation** des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat
- **Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation** sur les effectifs de la Communauté et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.
- **Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux** des communes membres, qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.
- **Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de la Communauté**
- Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, **l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication** du président à son organe délibérant.

• **La loi NOTRe prévoit (en l'état des textes, de manière provisoire) de reporter le délai de transmission des schémas de mutualisation aux communes pour avis à mars 2016 avec approbation de l'EPCI au plus tard le 1^{er} juillet 2016.**

- **Le coefficient de mutualisation : la loi MAPTAM avait prévu la création d'un coefficient de mutualisation (CIM) visant à mesurer le degré de mutualisation des services entre Communauté et communes membres.**
- **Par analogie avec le coefficient d'intégration fiscale, qui mesure le niveau de fiscalité de l'EPCI par rapport à celle de son territoire, le coefficient de mutualisation devait permettre de mesurer le rapport entre la masse salariale des agents affectés pour tout ou partie au sein de services fonctionnels de la Communauté par rapport à l'ensemble de la masse salariale du territoire.**
- **Compte tenu de ses difficultés de mise en œuvre (périmètre des services fonctionnels, impact des modes de gestion, ...), ce coefficient de mutualisation n'a jamais été appliqué.**
- **Néanmoins, l'article L 5211-4-2 du CGCT prévoit que le financement des services communs puisse se faire par une imputation sur l'attribution de compensation des communes et ce faisant permette un accroissement de la dotation d'intercommunalité par l'accroissement du CIF.**



D'une obligation à un atout pour le territoire

- Un schéma de mutualisation obligatoire au 31 décembre 2015 (sous réserve loi NOTRe)
- Penser organisation au-delà de mutualisation : anticiper et organiser sur un territoire
- Assurer une organisation efficiente, autour de trois principes :
 - Privilégier le meilleur niveau d'exercice de la mission : la proximité / l'expertise
 - Assurer la singularité de chacune des communes
 - Construire l'action du territoire avec l'ensemble des agents



Un enjeu financier du fait du désengagement de l'état

- Anticiper les baisses de dotations de l'Etat en assurant une moindre perte pour les Communes et les EPCI
- Au-delà des enjeux financiers, anticiper le désengagement de l'état sur certaines missions d'appui aux Communes



Une meilleur service rendu à la population

- Assurer une sécurisation juridique et une montée en expertise sur les missions exercées (marchés publics, finances, RH, urbanisme, SI, communication)
- Concrétiser des initiatives collectives alors même qu'une collectivité n'aurait pas pu les conduire de manière isolée
- Redéployer les temps gagnés en proximité pour redévelopper le service public



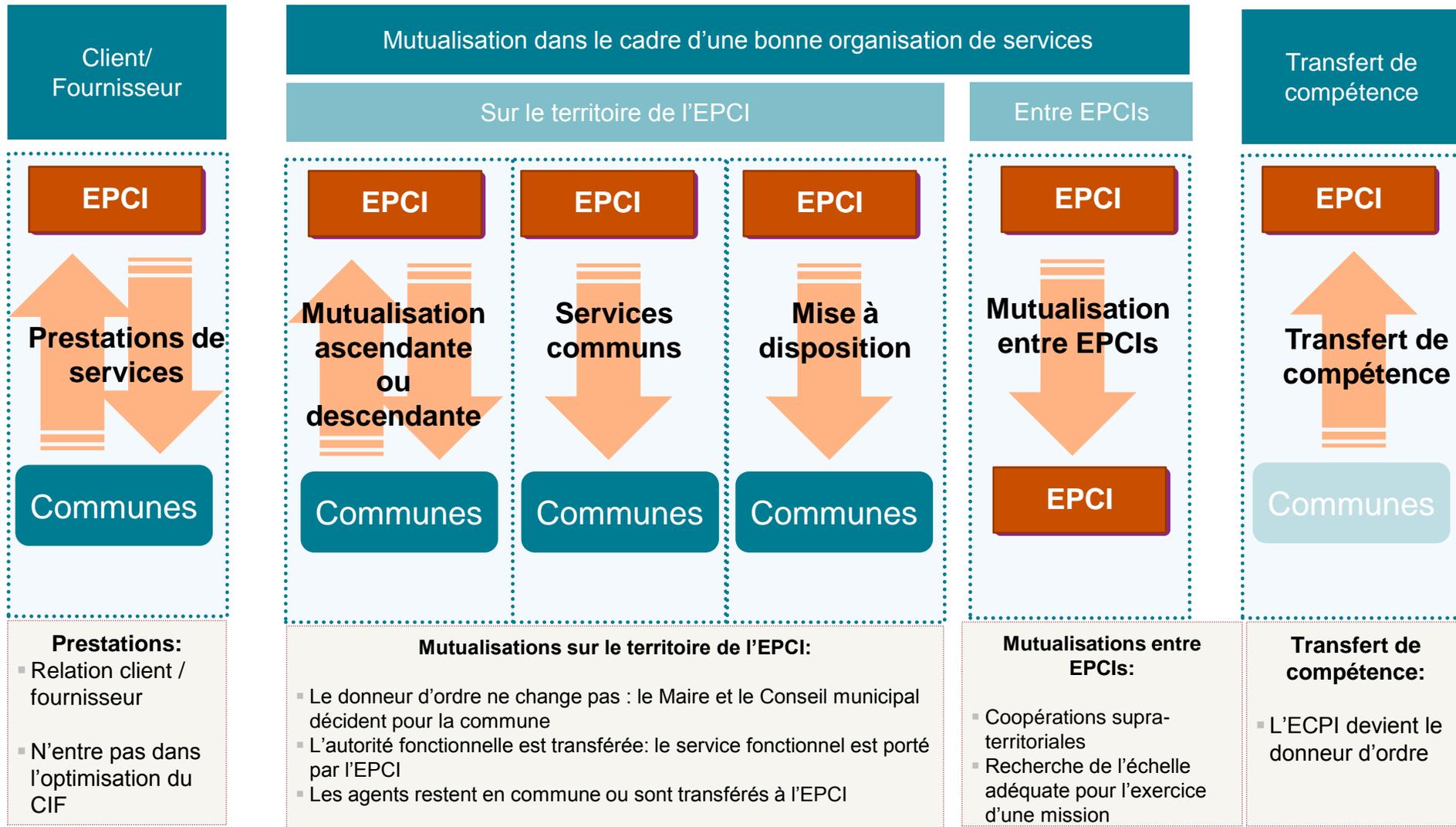
Anticiper les futures évolutions du territoire

- Anticiper les futurs transferts obligatoires de compétences,
 - Anticiper une évolution statutaire éventuelle : fusion, extension, transformation en EPCI de rang supérieur
- ... anticiper pour ne pas subir.

Enjeux : Mutualiser sur les périmètres de missions et du territoire adaptés

Les formes de la mutualisation

Le groupement de commandes



Le partage de biens

Préambule : le lien entre mutualisation et prestations de services

- Une communauté peut décider de réaliser une prestation de services pour le compte de ses communes et inversement. Il convient donc d'entendre le mot service dans le sens dans lequel l'entend le code des marchés publics (aide au secrétariat, travaux d'entretien de voirie...). Il y a une **relation client-fournisseur** (art L5214-16-1 du CGCT).
- Ces conventions sont exclues des règles de commandes publiques. **Elles présentent un risque juridique.**
- Cette modalité reste différente des situations des services mis à disposition en vue de mettre en œuvre une organisation optimisée. **Les prestations de service sont exclues du calcul du CIF.**



Prestations de services : L5214-16-1 du CGCT

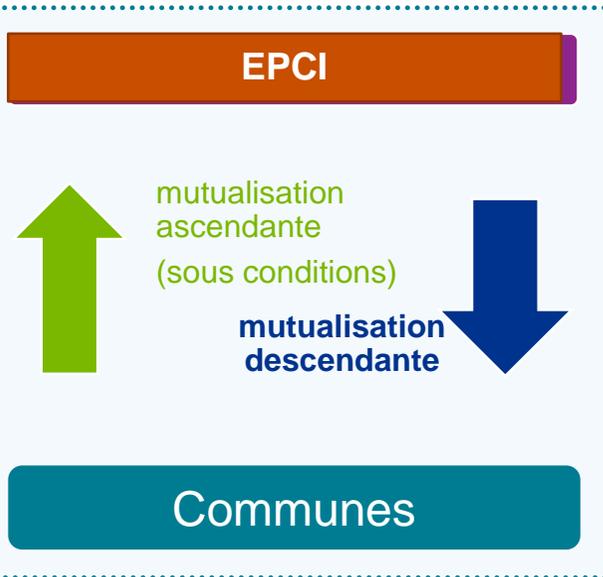
Les **communautés de communes** peuvent conclure des conventions avec une ou plusieurs communes membres par laquelle l'une confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions.

A priori exclues du code des marchés publics sous certaines conditions : elles doivent relever de services non économiques d'intérêt général ou de missions d'intérêt public.

Les conventions entre communes sont exclus du cadre.

Convention	Pas d'impact CIF et risque juridique potentiel
------------	--

La notion de mutualisation de services renvoie, elle, à l'idée d'une mise en commun des moyens humains entre Communes et EPCI. La logique développée par le législateur se fonde sur l'optimisation de l'organisation des services entre deux collectivités.



Une mutualisation ascendante :

En cas de **transfert partiel de compétence**, dans le cadre d'une bonne organisation de services, la commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert.



Une mutualisation descendante :

Les services d'un EPCI peuvent être mis tout ou partie à disposition d'une ou plusieurs communes pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente **un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation**



Modalités de remboursement :

Art. D. 5211-16 du CGCT - Le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement du service et d'une prévision d'utilisation de ce dernier.

Le coût unitaire comprend les éléments suivants :

- les charges de personnel ;
- les fournitures ;
- le coût de renouvellement des biens ;
- les contrats de services rattachés.



Services communs

L5211-4-2 du CGCT - En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs (y compris les CCAS)

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Modalités de remboursement : Cf. L 5211-16 du CGCT

Convention

Services fonctionnels
ou
services qui sont liés à la mise en œuvre d'une compétence non transférée *

Impact AC, CIF

* services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences



Mise à disposition individuelle loi de 1984 puis décret de 2008

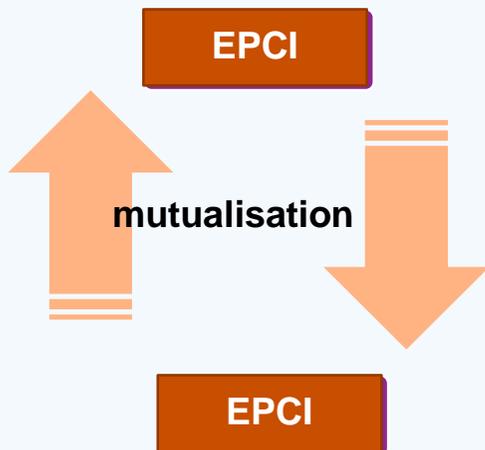
Possibilité donnée à une commune de mettre à disposition de sa communauté un agent, ou inversement.

L'objectif dans ce cas est un partage de ressources humaines afin, soit de partager des agents qualifiés, soit d'éviter à la commune ou la communauté de communes de recruter un agent qu'elle ne pourrait occuper à temps plein.



Remboursement :

- Rémunération de l'agent
- Cotisations et contributions afférentes
- Charges liées aux salaires



L5111-1 du CGCT

Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues **entre des établissements publics de coopération intercommunale**.

Cet article permet la passation entre des EPCI à fiscalité propre de conventions de prestations de services. Ces conventions se situent en dehors du cadre juridique de la commande publique

Convention

La méthode

Etape 1

Bilan et diagnostic

Etape 2

Choix des périmètres de mutualisation : Scénarios de mutualisation

Etape 3

**Plan d'actions
Schéma de mutualisation**

Conditions de réussite

- Orientations politiques
- Partage du cadre juridique avec les élus / agents
- Recueil des attentes, souhaits d'évolution des agents

Conditions de réussite

- Lever les freins au changement et présupposés
- Capitaliser sur les dispositifs déjà mis en place
- Faire preuve de pragmatisme dans la proposition des champs de mutualisation

Conditions de réussite

- Elaborer un dispositif de suivi et d'évaluation pour estimer les gains obtenus
- Garantir le « passage de témoin » avec les agents

Objectifs :

- Préciser les modalités de concertation et de communication avec les élus et les agents.
- Dresser un bilan de l'existant
- Prendre en compte les modes de gestion et d'organisation, analyser les pratiques managériales et mesurer les écarts entre les collectivités.

Objectifs :

- Décliner les orientations de mutualisation et les approfondir de manière concertée avec les acteurs locaux.
- Mesurer les incidences des propositions de mutualisation
- Priorisation des champs de mutualisation

Objectifs :

- Formalisation du schéma : hiérarchisation des champs de mutualisation et calendrier de déploiement

Etape 4

Mise en œuvre

Gestion de projet transversale

Communication auprès des agents / élus

- **Le rôle déterminant des élus :**
- les acteurs de la mutualisation doivent adopter une démarche commune et volontariste. Ils doivent porter le projet, au-delà de la recherche des économies, comme un outil au service du projet de territoire.
- **Conduite du changement → l'information et l'implication des agents : il s'agit d'expliquer et de rassurer les agents sur les modalités du projet.**
 - Ne pas sous-estimer les freins au changement de la part de certains agents
 - Accompagner les agents en cas de redéploiement du poste (nouvelles missions, nouveau lieu de travail, formations, ...)
- **Gouvernance → un pilotage efficace du projet**
- caler les modalités de coordination entre les élus communautaires et municipaux
- **La transparence financière :**
- la méthode de calcul du remboursement entre collectivités doit être simple, éventuellement en réajustant ce calcul après un premier exercice
- **L'évaluation en ligne de mire**

La mutualisation, ce sont aussi des points de vigilance exprimés par les acteurs locaux :

- La crainte que les communes ne deviennent qu'un relais, voire qu'elles disparaissent
- La crainte de l'inconnu quant au rôle des personnels, voire quant à leur localisation future
- La crainte de ne plus être autonomes, ou de l'être moins
- La crainte d'être « déplacés »
- La crainte de valeurs qui soient différentes dans les nouveaux services
- La crainte dans l'évolution des carrières

Les risques identifiés dans la conduite de ce type de projet sont d'ordre technique, managérial et politique :

- Confondre mutualisation et « EPCIsation ».
- Mettre en œuvre un schéma trop ambitieux qui n'aboutisse jamais.
- Se focaliser sur les gains financiers : la mutualisation produit ses effets en termes financiers à moyen terme
- Complexifier le travail, les procédures.
- Oublier que la mutualisation implique un effort initial avant un retour sur investissement.
- Ne pas tenir compte des limites du SI
- Sous-estimer les besoins d'accompagnement des élus et des agents → la concertation est primordiale.
- Ne prendre aucune décision faute de consensus → privilégier un fonctionnement par « étapes ».

**L'expérience de la
CA du Pays
voironnais**

Une ambition générale commune affirmée au sein du projet de territoire

- Vecteur d'amélioration de la qualité de l'efficacité des politiques au bénéfice du citoyen
- Optimisation des moyens pour rechercher des économies d'échelle

Des délibérations concordantes de la Ville de Voiron et du Pays Voironnais

- Qui réaffirment ces principes
- Pose le cadre du projet

Un cadre commun de gestion de projet (comité de pilotage, équipe projet,...)

- Comité de pilotage (élus)
- Deux directeurs de projet (DGS)
- Deux chefs de projet (DGA Ressources Ville & Adjoint au DGS du Pays Voironnais)

Un diagnostic déjà posé qui avait orienté la mise en place d'un service commun ville-Agglomération sur 3 services : finances, RH et services techniques

Objectifs :

- Repérer les points structurels de différenciation des organisations (organigramme, GRH, communication, logistique,...)
- Définir le schéma de mutualisation (cible) pour les trois services identifiés dans le cadre la première étape
- Formaliser un plan de convergence des services concernés en suscitant l'adhésion des acteurs

METHODE

- **Analyser la culture managériale de chaque structure, repérer les attentes & les craintes potentielles:**

- Entretiens individuels

Calendrier : Décembre 2013

- **Présentation du sens et de la démarche auprès des agents, rencontre des organisations syndicales**

- **Auto-diagnostic des services concernés :**

- Grille d'analyse de l'organisation, des processus, de l'affectation des ressources, de la structure RH, des outils et des moyens, des résultats obtenus

- Questionnaires à l'ensemble des agents concernés par la mise en place du service commun

- Entretiens individuels « professionnel » avec chaque agent (réalisé par KPMG pour les cadres et par l'encadrement et/ou le service RH pour les agents): repérage des aspirations / craintes / moteurs / objectifs

- Mise en place d'un « hotline » gérée par le cabinet KPMG et d'une Foire aux Questions pour permettre aux agents d'exprimer leurs craintes et de poser leurs questions.

Calendrier : janvier – février 2013

L'accompagnement à la démarche

Définition d'un plan de convergence pour les 3 services

- **Groupes de travail thématique : convergence des procédures, ...**

- Exemples : Circuit de la dépense, suivi des recettes, gestion RH par portefeuille, GPEC formation

Calendrier : février – mars- avril 2014

- **Élargissement de la réflexion sur la mutualisation à l'ensemble des communes : recensement des besoins**

Calendrier : rencontre des communes : octobre 2014

- **Redéfinition des services à mutualiser : DSI à passer en service commun, services techniques exclus de la réflexion**

- **Elaboration du scénario cible et présentation du choix Note d'opportunité :**

- Scénarios
- Chiffrage
- Organigramme
- Préconisation de déploiement

Calendrier : Décembre 2014

Depuis janvier 2015

- Co-élaboration d'un plan de convergence: Processus, Postes, Outils, Indicateurs d'évaluation, ...
- Projection individuelle des agents et définition d'un organigramme cible
- Mise en place du plan de convergence : possibilité de formation des chefs de chantiers, revue de chantiers, suivi de projets



© 2013 KPMG S.A., société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, membre français du réseau KPMG constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative ("KPMG International"), une entité de droit suisse. Tous droits réservés.
Imprimé en France.

Le nom KPMG et le logo sont des marques déposées ou des marques de KPMG International.