



1 - Le cadre réglementaire du schéma de mutualisation

🔍 INTRODUCTION

Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, les collectivités doivent produire un rapport relatif aux mutualisations entre les services d'une communauté et ceux de ses communes membres. Ce rapport comprend notamment un schéma de mutualisation à mettre en œuvre pendant le mandat.

📍 REPÈRES

- **Loi RCT du 16 décembre 2010** : Obligation d'élaborer un schéma de mutualisation l'année suivant les renouvellement des conseillers municipaux (soit 2015).

Article L.5211-39-1 du CGCT : « Le Président de l'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif au mutualisation de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport prévoit un 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 l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

- **Loi MAPTAM du 27 janvier 2014** : Mise en place d'un coefficient de mutualisation (MCS), dont le calcul impactera la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) intercommunale et communale, pour inciter à la mutualisation des services.

✓ À RETENIR

- Le texte de loi est souple et laisse aux collectivités le choix de formaliser leur rapport comme elles le souhaitent.
- Le rapport comporte deux parties : un état des lieux des ressources et une projection (le schéma).
- Il doit être évalué chaque année.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



- Il est piloté par l'EPCI et établi en lien avec les communes membres.
- Le texte est validé en 2 temps : 1/ transmis pour avis aux conseillers municipaux des communes membres, 2/ à défaut de délibération dans un délai de 3 mois, l'avis est réputé favorable et le schéma est approuvé par délibération du conseil communautaire.
- Le prochain schéma doit être approuvé avant fin 2016.

2 - Le diagnostic partagé des enjeux du territoire¹



INTRODUCTION

Le schéma de mutualisation n'est pas qu'une simple organisation administrative, il est le reflet des spécificités, de l'histoire et de l'action politique engagée sur le territoire. C'est pourquoi la première partie du rapport de mutualisation des services consiste en un état des lieux des ressources du territoire. Cette phase a pour objectif de définir le périmètre du schéma de mutualisation en s'appuyant sur une cartographie du territoire.



REPÈRES

- **Cartographier l'organisation fonctionnelle.**

Cela consiste à repérer :

- les ressources humaines présentes sur le territoire ainsi que les types de métiers auxquelles elles correspondent ;
- les missions et compétences existantes de l'EPCI et des communes membres ;
- les relations existantes entre l'EPCI et les communes membres ou entre les communes en termes de partages humains et matériels, en précisant bien leur type (transfert, mutualisation ascendante ou descendante, mise à disposition individuelle, prestation de service).

Ce repérage des formes de mutualisation existantes permet de capitaliser, d'évaluer, de partager pour alimenter positivement la démarche du schéma.

Remarque : Il est important d'indiquer dans le rapport de mutualisation les frais de fonctionnement et les effectifs arrêtés à une date (par ex 1^{er} janvier 2015) car le président devra à chaque DOB (ou budget) indiquer l'évolution de ces indicateurs.

¹ Fiche synthèse réalisée à partir du document « Préparation du schéma de mutualisation : le guide méthodologique » issu de la convention d'études entre l'ADGCF – Délégation Bretagne et KPMG – Secteur Public.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



- **Recueillir les besoins, faire émerger les enjeux.**

Ce travail « au plus près du terrain », en partenariat avec les élus, DGS, secrétariats et directions des mairies (et éventuellement avec l'aide d'un bureau d'études), doit permettre de faire émerger les attentes de tous en fonction des spécificités communales, des projets politiques communaux et du projet de territoire de l'EPCI.

- **Traduire ce diagnostic en politiques publiques prioritaires et en plan d'action pour leur mise en œuvre.**

Cette cartographie doit constituer un bilan à la fois politique et technique. Afin de pouvoir passer à l'élaboration du schéma de mutualisation, le comité de pilotage et les élus communautaires et communaux devront confronter cet état des lieux au projet politique de l'EPCI et à son contexte financier. Ainsi, il sera possible de faire ressortir les axes d'action prioritaires.

L'intérêt de ce recueil est d'être le plus exhaustif et sincère possible pour ensuite croiser et hiérarchiser les données à l'échelle intercommunale. En terme de méthode, il peut être pertinent d'alterner des phases individuelles de recueil avec des temps collectif de type séminaire de territoire pour élaborer le schéma. Au niveau opérationnel, ces travaux peuvent être relayés par un ou des groupes projet pour étudier la faisabilité des scénarios de mutualisation.

✓ À RETENIR

- La première étape du rapport consiste en une cartographie du territoire. Elle a pour objectif d'en faire ressortir les ressources et les enjeux.
- Plusieurs outils pratiques peuvent aider la collecte d'information sur le territoire : des guides d'entretien, des grilles de recueil de données RH, des grilles d'indicateurs des activités des services, des inventaires des matériels techniques, etc.
- La situation est différente selon que la ville centre est importante ou non. Si elle existe, la ville centre sera souvent chef de file de la mutualisation. Les autres villes viendront plutôt « à la carte », selon leurs besoins, dans ce qu'on appelle des « plateformes de services » (sur le partage d'expertise par exemple). S'il n'y a pas de ville centre très majoritaire, le processus sera plus équilibré et partagé.
- La synthèse de l'organisation territoriale des services devra mesurer les écarts et convergences entre collectivités, et pourra aller jusqu'à l'analyse des modes managériaux pratiqués.



3 - La construction de la feuille de route du schéma²

INTRODUCTION

Une fois l'étape du diagnostic fonctionnel et politique achevée, il faut choisir le périmètre des mutualisations et élaborer le schéma de mutualisation à proprement parler. La construction d'une feuille de route permettra la définition d'un plan d'action clair, son échelonnement dans le temps et l'identification des moyens nécessaires à sa réalisation.

REPÈRES

- Pour quoi faire ?

La feuille de route est le document cadre de l'organisation territoriale des services. Elle a pour but de « donner le cap », en précisant les objectifs, les échéances et les moyens. Elle sert de guide à la mise en œuvre de la mutualisation des services pendant le mandat, puis à son évaluation. Toutefois, seules les conventions entre la communauté et chacune des communes présentent une obligation juridique.

- Avec qui ?

La mise en place du schéma de mutualisation nécessite un portage politique fort et concerté. Plusieurs solutions sont possibles et cumulables, telles que :

- l'association de tous les maires, et/ou élus de l'intercommunalité, et/ou élus des communes lors des réunions préparatoires. L'association des maires réticents, via un processus transparent est bénéfique ;
- la mise en place d'un comité de pilotage et d'un comité technique (si possible en mixant élus et DGS/DGA communautaires et communaux) ;
- la création de groupes de travail thématiques composés d'agents ;
- la nomination d'un élu chargé de la mutualisation, etc.

² Fiche synthèse réalisée à partir du document « Préparation du schéma de mutualisation : le guide méthodologique » issu de la convention d'études entre l'ADGCF – Délégation Bretagne et KPMG – Secteur Public.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



- Les résultats attendus

Une feuille de route provisoire identifiant :

- les services mutualisés, les collectivités concernées, le type de relation à instaurer (transfert de personnel, mise à disposition, etc.) ;
- les impacts en termes de ressources humaines des mutualisations, les actions à mettre en place pour les accompagner (recrutement, encadrement, formation) et la création du nouvel organigramme ;
- le planning des actions et points d'étapes.

Certaines communautés ont élaboré une charte de la mutualisation indiquant un certain nombre de valeurs et de principes pour mener ce processus (transparence, association, respect des communes, équité des services sur le territoire...).

✓ **À RETENIR**

Le schéma de mutualisation repose autour de 3 types d'enjeux :

- les enjeux RH (quels types de métiers existent sur le territoire et quelles missions ils exercent ; si nécessaire, comment les transformer et comment accompagner ce changement) ;
- les enjeux juridiques (qu'est ce que m'impose la loi et comment m'y conformer ; quels choix juridiques faire en fonction des formes de mutualisation retenues) ;
- les enjeux financiers (la mutualisation permet-elle de faire des économies ; comment mutualiser et préserver la Dotation Globale de Fonctionnement tout en préservant le service aux usagers et la proximité, comment agit le coefficient de mutualisation des services).



4 - Le dialogue avec les élus et les partenaires internes et externes³

INTRODUCTION

La co-construction du schéma de mutualisation est une de ses conditions de réussite. Cela suppose d'y associer les différents acteurs du territoire, qui favoriseront sa mise en œuvre. Les élus, agents, et, selon les considérations locales, les partenaires institutionnels (Etat, région, département) et les organisations syndicales peuvent donc être associés à la démarche et ce dès l'élaboration du schéma de mutualisation.

REPÈRES

Identifier les instances et leur rôle

La première phase de l'élaboration du schéma passe par l'organisation des instances de régulation, de décision et de production. L'observation des expériences de terrain préconise des instances de 2 types :

- un « Comité de pilotage » composé du Président de l'EPCI, des maires des communes membres et des DGS de l'EPCI. Cette instance garantit un portage politique fort grâce à l'identification d'orientations stratégiques ;
- un « Comité technique » composé du DGS de l'EPCI, des directions et des secrétaires de mairie. Cette instance complète ou prépare le travail du comité de pilotage en travaillant les déclinaisons opérationnelles des orientations stratégiques.

Selon la taille des collectivités et les enjeux de gouvernance associés, l'organisation de ces instances peut être soumise au Conseil communautaire et aux Conseils municipaux.

³ Fiche synthèse réalisée à partir du document « Préparation du schéma de mutualisation : le guide méthodologique » issu de la convention d'études entre l'ADGCF – Délégation Bretagne et KPMG – Secteur Public.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



Organiser des groupes de travail de contributeurs

Des groupes de travail regroupant agents et élus des différentes communes peuvent être mis en place afin de faire remonter l'information du terrain, mettre en place des méthodes de travail collaboratives et impliquer les agents dans un temps de concertation.

Partager l'information

Il est essentiel de prévoir, dès le début de la démarche, l'information des acteurs dans le cadre d'une communication interne : élus, DG et secrétaires de mairie, organisations syndicales, agents mais aussi nouveaux élus, par exemple dans le cadre d'un « séminaire élus » associant élus communautaires et élus communaux en début de mandat.

✓ À RETENIR

Il est essentiel d'organiser le cadre du dialogue : instances de pilotage, groupes de travail, réunions de concertation, réunions d'information. La mixité des publics est à favoriser afin de susciter l'implication de tous et le relai du projet.

Selon Nicolas Portier, délégué général de l'ADCF « *Le schéma n'a de sens qu'adossé au projet de territoire et à la définition de l'intérêt communautaire* ». Pour cela, les élus doivent réfléchir, a priori, sur ce qu'ils veulent faire ensemble et comment.

L'invitation de tous les maires et/ou élus de l'intercommunalité comme des communes membres aux réunions préparatoires à l'élaboration du schéma, la mise en place d'un comité de pilotage mixte et la nomination d'un élu chargé de la mutualisation peuvent donner des garanties d'un portage politique fort, indispensable pour réussir le projet de mutualisation.

L'implication des élus et agents, dès le stade de l'élaboration du schéma de mutualisation, contribuera à limiter les résistances et les inquiétudes telles que la perte de prérogatives, l'appréhension du changement, la crainte d'être marginalisé, la modification des conditions et du lieu de travail.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



Dans les petites communes, les secrétaires de mairie sont au cœur du fonctionnement municipal et très proches du maire. Leur adhésion constitue un facteur clé du succès de la mutualisation⁴.

Même si, selon la loi, seule la communauté approuve le schéma, il est recommandé de fonder le projet sur le « travailler ensemble » et d'associer l'ensemble des acteurs à sa construction et sa validation.

⁴ « Les schémas de mutualisation, première étape du mandat 2014-2020 », supplément spécial de En Direct, N°276, juillet-août 2014, Mairie-conseils.



5 - Les outils de la mutualisation⁵

INTRODUCTION

Il faut distinguer les outils utiles à l'élaboration du schéma des outils utiles à sa mise en œuvre.

REPÈRES

Les outils de l'élaboration du schéma

Les outils de l'élaboration du schéma visent principalement à prendre des décisions et associer les acteurs. Ils peuvent prendre plusieurs formes :

- pour l'association et l'information des parties prenantes et les prises de décisions : instances de type comité de pilotage et comité technique, groupes de travail, réunions d'information et de concertation, séminaires d'élus ;
- pour l'élaboration de l'état des lieux et la collecte d'information : analyse documentaire, guide d'entretien EPCI et communes, grille de recueil des données RH, grille d'indicateurs d'activité des services, inventaire des matériels techniques ;
- pour le partage des orientations politiques : guide d'entretien élu, document cadre servant de base à l'élaboration du schéma (charte de mutualisation, projet de territoire, etc.)
- pour le choix des périmètres de mutualisation : grille d'aide à la décision des périmètres de mutualisation, organigramme cible ;
- pour la formalisation du schéma : schéma de mutualisation rédigé, fiches techniques sur les champs de compétences (forme juridique, moyens RH et financiers, indicateurs de suivi, calendrier), nouvel organigramme.

⁵ Fiche synthèse réalisée à partir des documents « Les schémas de mutualisation, première étape du mandat 2014-2020 », supplément spécial de En Direct, N°276, juillet-août 2014, Mairie-conseils et « Préparation du schéma de mutualisation : le guide méthodologique » issu de la convention d'études entre l'ADGCF – Délégation Bretagne et KPMG – Secteur Public.



Les outils de la mise en œuvre du schéma

Outre les outils de pilotage de la démarche et d'accompagnement du changement, il existe 4 principaux outils de mutualisation :

- *Le partage conventionnel des services intercommunaux* : le transfert des compétences entraîne le transfert des services chargés de leur mise en œuvre. Le transfert des compétences peut être partiel ou total.
- *La création de services communs* : il s'agit des services fonctionnels ou de support, qui sont alors gérés par l'EPCI dans le cadre d'une convention entre communes membres et EPCI. Les prestations peuvent être gratuites, payées à l'acte ou au forfait.
- *Le partage de biens* : Une communauté peut se doter de biens qu'elle met à la disposition de ses communes membres dans le cadre d'un règlement de mise à disposition établi conjointement.
- *Le groupement de commandes* : si les communes membres et l'EPCI ont un besoin similaire au même moment, ils peuvent réaliser des achats groupés afin de bénéficier d'économies d'échelles et de temps.

✓ À RETENIR

De nombreux outils existent dans la phase d'élaboration comme dans la phase de mise en œuvre du schéma de mutualisation. Ceux-ci recouvrent tous les aspects du projet, des prises de décision qu'il implique à la création des conventions de mise à disposition, en passant par l'analyse, le pilotage et la communication.

6 - L'évaluation de la démarche de mutualisation⁶

INTRODUCTION

Dans un contexte de raréfaction des ressources, l'évaluation des politiques publiques est devenue indispensable.

REPÈRES

Retour sur la notion d'évaluation :

L'évaluation vise à « identifier des problèmes et des processus, comparer des démarches et examiner concrètement comment sont liées les questions, hypothèses, données, conclusions, recommandations. » Dans le cadre de l'évaluation de politiques publiques, deux axes sont à prendre en compte : la qualité de la politique publique face aux besoins de la population et au respect de l'intérêt général, et la performance publique en termes d'efficacité (par rapport aux moyens engagés) et d'efficacités (par rapport aux objectifs visés).

L'évaluation permet de :

- décider en se fondant sur des faits ;
- donner confiance et acquérir de la légitimité ;
- offrir des points de comparaison pour progresser ;
- construire un diagnostic partagé ;
- identifier les services relevant ou non de l'intérêt général,
- prendre des risques maîtrisés ;
- définir, contractualiser et suivre la performance ;
- développer une dynamique d'innovation continue ;
- rendre compte, valoriser les résultats et la performance ;
- réduire les gaspillages.

⁶ Fiche synthèse réalisée grâce au « VADEMECUM des évolutions territoriales à usage des conseillers formations et référents de territoire dans la production d'une offre de service adaptée » réalisé par la Délégation Pays de la Loire du CNFPT et l'INSET d'Angers.



Le fait intercommunal : enjeux, stratégie, sens



✓ À RETENIR

Dans le cadre spécifique du schéma de mutualisation, il est préconisé de faire un point d'étape annuel, visant à :

- communiquer sur l'avancement du projet ;
- confronter l'état d'avancement aux objectifs fixés ;
- apporter les actions correctrices qui s'avèreraient nécessaires.

Le pilotage et l'évaluation du schéma peuvent être effectués par les instances mises en place lors de son élaboration. Divers outils peuvent être utilisés pour des évaluations annuelles, tels que des tableaux de bord confrontant actions, indicateurs et calendriers.

Chaque année, l'avancement du schéma peut être présenté devant le Conseil communautaire par le Président de l'EPCI, lors du débat d'orientation budgétaire ou lors du vote du budget.