



LES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL

SOMMAIRE

Axe 1 – L’accompagnement du changement	2
1 - Les impacts de l’intercommunalité sur les agents	3
2 - Mettre en place des actions d’accompagnement des agents	5
3 - Le dialogue social avec les représentants du personnel	7
4 - Le nouveau rôle du Directeur Général des Services	10
Axe 2 – GPEC et Diagnostic RH	12
1 - La GPEC intercommunale	13
2 - Elaborer un diagnostic ressources humaines	16
3 - Les métiers impactés	18
4 - Les outils (matériels, logiciels communs)	20
Axe 3 – La gestion administrative de la réorganisation	23
1 - Les instances consultatives	24
2 - La situation administrative du personnel	26
3 - Les impacts financiers de la mutualisation sur les RH	28
4 - Le cadre juridique des transferts du personnel	30
5 - Le plan de prévention	32



Piloter un projet
intercommunal :
méthodes et outils



Axe 1 – L'accompagnement du changement



1 - Les impacts de l'intercommunalité sur les agents

INTRODUCTION

La construction communautaire est source de nombreux changements et incertitudes. Ses impacts sont d'une ampleur et d'une intensité variables selon les collectivités et le degré de mutualisation. Pour chaque situation, il semble important d'identifier les impacts spécifiques à la mutualisation et les inquiétudes qui pourraient naître chez les agents, sans oublier que l'intercommunalité peut constituer une véritable opportunité pour ceux-ci.

REPÈRES

Les impacts qui reviennent le plus souvent :

- la modification du périmètre d'intervention des agents. L'enjeu est de passer de l'intervention dans une collectivité qui suit souvent une logique administrative, en silo, à un réseau de collectivités qui collaborent ;
- les impacts organisationnels sur les agents sont à la fois qualitatifs et quantitatifs : mutation géographique, changement de locaux, suppressions de postes et/ou présence de doublons, changement de lignes hiérarchiques, voire de missions et de responsabilités, changement de temps de travail, agrégat de cultures professionnelles différentes ;
- un autre impact concerne l'évolution des métiers : de nouveaux métiers apparaissent dans les petites collectivités, tels que la gestion de la commande publique. Un besoin d'expertise et de conduite de projet apparaissent également.

Les inquiétudes qui reviennent le plus souvent :

- beaucoup d'agents se demandent « qu'est-ce que l'intercommunalité ? » et ne comprennent pas entièrement le sens de celle-ci ;
- la modification de l'environnement de travail des agents peut se faire dans des conditions floues : la liste des agents transférés est arrêtée très tard, les organigrammes ne sont pas stabilisés au moment du transfert, les conventions relatives à la disposition du matériel ne sont pas abouties ;



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- l'EPCI peut être vu comme une machine qui va « absorber » les collectivités et les vider de leur sens. Il faut un travail de fond pour emmener les agents vers une logique de complémentarité et de coopération. Toutefois, l'EPCI peut aussi être vu comme une structure moderne et de projets. L'accompagnement des agents doit donc prendre en compte chaque contexte territorial ;
- les transferts peuvent soulever chez les agents une question identitaire. Ils quittent une institution parfois vue comme prestigieuse pour rejoindre une institution relativement jeune et floue. Entre deux cultures de travail, ils peuvent avoir du mal à identifier clairement leur employeur et leur responsable hiérarchique, plus encore s'ils restent dans les mêmes locaux ;
- les disparités liées aux conditions de travail hétérogènes dans les collectivités (temps de travail, régime indemnitaire, etc.) amènent des incompréhensions chez les agents, qui se retrouvent parfois à travailler dans les mêmes bureaux que des personnes ayant des conditions différentes.

✓ À RETENIR

L'intercommunalité peut avoir de forts impacts sur les agents et sur leurs conditions de travail. *Il est essentiel d'identifier les inquiétudes des agents face à la construction intercommunale et de les traiter.* Il semble impossible d'amener les agents vers la coopération sans avoir au préalable répondu à l'ensemble de leurs questions.

Cela suppose d'avoir une idée relativement claire de la méthodologie d'accompagnement du changement qui sera employée et une idée des réponses aux questions des agents.

La direction des ressources humaines, au plus près des agents, doit être associée à la démarche et ce, en amont de la mutualisation. Il en est de même pour le dialogue social avec les représentants du personnel, qui doit être mis en place le plus tôt possible.

Enfin et surtout, il faut noter que *ces impacts ne sont pas forcément mal vécus* par les agents. Ceux-ci peuvent trouver dans la mutualisation un tremplin pour accélérer leur carrière grâce à la mobilité et au développement de compétences qu'elle implique. Elle peut aussi permettre à un agent de passer d'un statut précaire à un statut plus stable. Les économies d'échelle offertes par la mutualisation peuvent enfin permettre à terme aux agents d'accéder à de nouveaux avantages sociaux, comme une protection sociale négociée à l'échelle de l'intercommunalité.

2 - Mettre en place des actions d'accompagnement des agents¹

INTRODUCTION

Une fois les impacts propres à la collectivité identifiés, des actions d'accompagnement peuvent être mises en place en associant les équipes de managers. Les managers ont un rôle pivot : faire le lien entre le projet de territoire et le schéma de mutualisation. Ces documents donnent du sens au projet intercommunal et aux réorganisations qu'il implique. Ce travail en amont autour de l'objectif est fondamental pour donner du sens à l'action et lever les résistances.

REPÈRES

L'observation des territoires a permis de faire ressortir quelques bonnes pratiques :

- *Anticiper les refontes des organisations et les mettre en œuvre progressivement*

La question de la temporalité revient souvent chez les acteurs de l'intercommunalité. « *Un certain nombre de directeurs des ressources humaines interrogés estiment à deux ans la durée minimale pour anticiper les refontes organisationnelles.* »² Des réorganisations trop rapides sont vécues comme violentes et à risques, et obligent à laisser de côté les attentes de formation ou de mobilité des agents. Le travail sur les fiches de postes, les missions et les périmètres d'intervention des agents doit donc être réalisé si possible en amont des transferts de services, en associant tous les DRH.

- *Communiquer les changements auprès des agents et les accompagner*

La communication concerne deux aspects. D'abord, redonner du sens à l'action, en rappelant « *pourquoi l'intercommunalité est mise en place* ». Cette communication devra être portée par les équipes d'encadrement, mais également par les élus.

¹ Fiche synthèse rédigée à l'aide du rapport « Impacts de la réforme territoriale sur les agents », établi par huit élèves administrateurs territoriaux de l'INET sous l'égide du CSFPT.

² Extrait du rapport « Impacts de la réforme territoriale sur les agents », établi par huit élèves administrateurs territoriaux de l'INET sous l'égide du CSFPT.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



Ensuite, il semble important de faire émerger toutes les questions que les agents se posent concernant leur situation individuelle, leur environnement de travail, leur avenir professionnel et l'intercommunalité en général. Une fois ces questions identifiées, il est indispensable d'y apporter une réponse claire, par exemple lors de petits déjeuners d'information organisés une fois par mois.

- *Développer la coopération en interne et avec les collectivités*

L'adhésion des collectivités de départ est essentielle pour la réussite de la mutualisation. L'intercommunalité a besoin de remontées d'informations de leur part pour planifier correctement la démarche. L'association des DRH lors de rencontres régulières est un bon levier d'action. Associer les cadres est utile : confrontés temporairement à des circuits de décision plus complexes qui s'ajoutent à la réorganisation des services, ils font face à un surcroît de travail. Les convaincre et les accompagner est donc indispensable.

- *Mettre en place un plan de formation si nécessaire*

Si de nouvelles compétences ont besoin d'être développées chez les agents, il est possible de les accompagner avec un plan de formation spécifique. Celui-ci peut concerner l'acquisition de compétences complémentaires ou l'acquisition de nouvelles méthodes de travail. Pour accompagner les agents sur ce plan, les managers ont intérêt à travailler en lien étroit avec les directions des ressources humaines.

✓ **À RETENIR**

L'accompagnement des agents est plus efficace s'il allie communication, coopération, temps et formation. Pour mettre en place des actions autour de ces 4 axes, il est indispensable d'associer les directeurs des ressources humaines des collectivités de départ et d'arrivée, mais aussi les équipes d'encadrement qui seront les relais de la démarche, tant pour lui donner du sens que pour accompagner les changements organisationnels et questionnements qu'elle amène.

3 - Le dialogue social avec les représentants du personnel³

INTRODUCTION

Les expériences territoriales montrent qu'il est essentiel de maintenir et de développer la qualité du dialogue social, parfois mis de côté par peur du conflit. En effet, dans un contexte incertain, les agents et structures de coordination et de représentation du personnel sont un levier pour aider à la mise en place de l'intercommunalité et réguler le stress parfois associé à celle-ci.

Ainsi, dans le cadre des mutualisations, le dialogue social peut à la fois devenir une méthode, un enjeu et un facteur clé de réussite de la réorganisation.

REPÈRES

- Les accords de Bercy de 2008, la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et la circulaire du 22 juin 2011 redonnent de la force au dialogue social. Ils rénovent les instances et leur donnent plus de poids, élargissent le champ des négociations et autorisent l'expérimentation du dialogue social sur le terrain avec souplesse et pragmatisme.
- Les réorganisations territoriales interpellent le dialogue social sur 2 points :
 - les transferts de personnel bouleversent les rapports de force entre les instances de représentation du personnel des organisations de départ et des organisations d'accueil. De plus, ces instances n'ont pas toujours la même culture syndicale, ce qui peut nécessiter des ajustements ;
 - la reconfiguration des services amène des personnels à cohabiter, alors même qu'ils n'ont pas les mêmes conditions de carrière et de représentation syndicale.

³ Fiche synthèse rédigée à l'aide du rapport « Impacts de la réforme territoriale sur les agents », établi par huit élèves administrateurs territoriaux de l'INET sous l'égide du CSFPT.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



✓ À RETENIR

- *La réforme est un moment opportun de négociation, qui peut être conduite de différentes façons en fonction du contexte territorial :*
 - lentement, en prenant le temps de préparer les changements, de faire émerger tous les points de discordance et de susciter écoute, échange et analyse ;
 - rapidement, avec un calendrier contraint, afin de susciter la réactivité et d'éviter l'enlisement sur des points litigieux qui risqueraient de bloquer la mise en place de la réforme.

C'est la bonne connaissance du contexte territorial et de ses acteurs qui doit guider la décision sur ce point. En revanche, dans les 2 cas, il apparaît essentiel d'anticiper et d'organiser le dialogue social **en amont** de la réforme, en lien étroit avec les directions des ressources humaines.

- *Le dialogue social peut revêtir de multiples formes sur le terrain :*
« Consultations des organisations syndicales, identifications des résistances et des leviers de changement, réunions de concertation préalables avec les syndicats, comités de suivi des mutualisations communs à plusieurs collectivités pour permettre l'échange entre les syndicats concernés, conduite d'un travail préalable d'analyse fine des processus et des pratiques pour éclairer employeurs et syndicats, dispositif d'accompagnement des agents, expertise préalable aux réorganisations à partager en matière de « paie-carrière », ou de « protection sociale-retraite », préparation conjointe des dossiers de commissions, intégration des syndicats dans la démarche projet, mise en place des formations à destination des cadres et des syndicats en matière de gestion de projet et de concertation, signature de protocoles d'accord sur les moyens syndicaux précisant leurs modalités en cas de réorganisations et de transferts. »⁴

- *Le dialogue social doit se faire « chemin faisant » et sans discontinuité.*

Deux recommandations peuvent être faites sur ce point :

- d'abord, préserver les droits syndicaux des représentants du personnel faisant l'objet d'un transfert, dans l'attente des élections suivantes ;
- ensuite, mettre en œuvre des rencontres dédiées et obligatoires plus souvent que la base semestrielle prévue par la loi.

⁴ Extrait du rapport « Impacts de la réforme territoriale sur les agents », établi par huit élèves administrateurs territoriaux de l'INET sous l'égide du CSFPT.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- *Elargir le dialogue social à des personnes expertes,*

Elles ne sont pas forcément représentantes du personnel mais ont des compétences à apporter et sont en capacité d'enrichir les points de vue. Les intégrer dans le processus de dialogue peut créer un canal de communication supplémentaire (remontée des points de vue des agents, participation au débat et redescende de l'information).



4 - Le nouveau rôle du Directeur Général des Services

INTRODUCTION

Le métier de DGS d'intercommunalité est au cœur des réformes. C'est un métier complexe : être DGS est à la fois un rôle, un positionnement et une posture. Ses enjeux nécessitent une exploration fine.

REPÈRES

- Le DGS d'intercommunalité doit agir à plusieurs échelles :
 - « *hélicoptère, il est parfois en altitude et parfois près du terrain* ». Cela demande une agilité intellectuelle, relationnelle et situationnelle ;
 - coordonnateur, il doit faire le lien entre le technique et le politique, entre les DGS communaux et entre les services intercommunaux ;
 - coproducteur, il participe à l'émergence des politiques publiques et supervise leur production ;
 - manager, le DGS doit passer de la posture de négociateur (avec les élus) à la posture d'animateur (avec les équipes). Il doit en permanence savoir décrypter le rôle à jouer, la posture à adopter.
- Le métier de DGS fait appel à des compétences nombreuses et variées : manager dans la complexité et l'incertitude, co-construire, accompagner le changement, nouer des partenariats positifs, monter un plan de formation interne autour de l'intercommunalité, mettre en place des indicateurs et une évaluation dynamique pour une démarche d'amélioration continue, articuler stratégique et opérationnel, mettre en place et analyser des outils d'observation du territoire à des fins de prospective, valoriser les équipes.
- L'environnement dans lequel le DGS évolue est particulièrement contraint : diminution des dotations de l'Etat, nécessité de faire autant et d'assurer la qualité du service public avec moins de moyens, contexte mouvant de la réforme territoriale, alternances politiques.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



✓ À RETENIR

Le DGS est un généraliste qui assemble les compétences des spécialistes pour répondre aux enjeux de son territoire.

Le métier de DGS est en forte évolution, ce qui nécessite un accompagnement interne (DRH, DAF) et externe (CNFPT, cabinets extérieurs) ainsi que des formations pour acquérir les compétences nécessaires à la conduite du changement.

Le DGS est avant tout un manager : il doit participer à la stratégie de la collectivité tout en inspirant, rassurant et motivant ses équipes opérationnelles pour atteindre les objectifs fixés. Il est porteur du sens de l'intercommunalité et doit être capable de le transmettre aux agents.

Voir l'article de *La lettre du Cadre* : <http://www.lettreducadre.fr/dossiers/dgs-du-futur-nous-les-avons-rencontres/>

Voir le Vademecum de la Communauté urbaine de Strasbourg « Le DGS, coordonnateur de proximité des services communaux et communautaires ».



Piloter un projet
intercommunal :
méthodes et outils



Axe 2 – GPEC et Diagnostic RH



1 - La GPEC intercommunale⁵

INTRODUCTION

La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC), vise à construire une vision d'ensemble de la fonction RH. Il ne s'agit pas d'augmenter ou de diminuer les moyens mais de consacrer les moyens strictement nécessaires pour satisfaire les missions voulues par l'ensemble du bloc local. La GPEC peut donc être un outil de projection des ressources humaines au service de l'intercommunalité. Elle a alors besoin d'être liée au projet de territoire et à ses orientations stratégiques et suppose d'avoir accès aux organigrammes de l'intercommunalité et des communes membres, ce qui n'est pas toujours évident.

REPÈRES

Rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2012 :

« La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) permet à une collectivité territoriale d'anticiper l'évolution de ses besoins en personnel. Elle recouvre la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et porte notamment sur la formation, l'évaluation et les rémunérations. »

Cette démarche a pour but permettre aux collectivités de *« rechercher la meilleure adéquation possible entre leurs besoins et leurs ressources et donc de desserrer la contrainte budgétaire croissante »* ainsi que de *« professionnaliser les ressources de la collectivité en vue d'une meilleure qualité du service rendu aux usagers. »*

Les personnels sont le premier poste de dépenses de fonctionnement des collectivités. Cette tendance ne cesse de progresser depuis 1998 avec le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. La GPRH est donc présentée comme un outil de gestion permettant aux collectivités d'administrer, avec une marge de manœuvre, leurs dépenses de personnel, et ce dans un contexte institutionnel, démographique et financier contraint.

⁵ Fiche réalisé à l'aide du Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes (page 806 à 894), et du dossier Ressources Humaines de « Intercommunalités », journal publié par l'ADCF, N°167, Mai 2012.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



Plus précisément, la GPEC est un outil qui vise à mettre en œuvre, suivre et évaluer un plan d'actions RH par rapport aux objectifs fixés par la collectivité. L'échelle intercommunale est une échelle opportune pour la GPEC, car elle offre un nombre d'agents conséquent et des orientations stratégiques de service public.

✓ À RETENIR

La gestion prévisionnelle s'organise dans le cadre d'un schéma général qui s'articule avec les orientations stratégiques de la collectivité.

La démarche d'une gestion prévisionnelle peut être menée en 3 étapes :

1. l'analyse de la population d'agents existante : effectifs, métiers et compétences. On applique à celle-ci des flux naturels et contraints pour déterminer les ressources futures ;
2. la transposition des objectifs stratégiques en effectifs, métiers et compétences pour déterminer les besoins futurs. On identifie notamment les métiers sensibles et leurs possibilités d'évolution ;
3. la comparaison des deux étapes précédentes permettra de dégager un diagnostic d'écart. On traduira celui-ci en plans d'actions par services, par métiers ou selon les différentes politiques de ressources humaines.

La Cour des comptes incite les collectivités territoriales supérieures à 500 agents à s'engager dans la démarche à un horizon triennal et formule dans son rapport :

5 recommandations pour « *intégrer les ressources humaines et leur gestion prévisionnelle dans la stratégie globale de la collectivité* » :

- *exploiter les données des bilans sociaux de manière dynamique et comparative à des fins prospective et pluriannuelle ;*
- *intégrer la dimension des ressources humaines dans les études d'impact préalables à toute modification d'action publique ;*
- *définir les besoins à moyen terme et les écarts à résorber ;*
- *éclairer la contrainte budgétaire et chercher à maîtriser la masse salariale ;*
- *mettre en œuvre une approche pluriannuelle à l'occasion des débats d'orientation budgétaire.*

Et 5 recommandations pour « *adopter une approche fondée sur les métiers et les compétences* » :

- *adapter la définition des besoins et le recrutement à cette architecture par métiers et définir une structure cible ;*



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- *définir des parcours individualisés de carrière en fonction des métiers et du « fléchage » des postes ;*
- *organiser l'évaluation systématique des agents ;*
- *utiliser les systèmes d'avancement, de promotion et de compléments de rémunération comme un levier de gestion des ressources humaines ;*
- *retenir des formations davantage orientées vers les métiers.*

2 - Elaborer un diagnostic ressources humaines⁶

INTRODUCTION

Le diagnostic RH vise à élaborer un état des lieux de la situation des ressources humaines pour prendre des décisions cohérentes avec le projet de territoire. Il s'agit d'un travail basé sur les organigrammes auquel s'ajoute un travail de projection et de gestion des compétences.

REPÈRES

Un diagnostic RH intercommunal se réalise en 3 étapes :

1/ Recueillir les organigrammes

- C'est un enjeu en soi, car les communes donnent à leur organigramme la forme qu'elles souhaitent. Les données collectées peuvent donc être très disparates. De même, il est parfois difficile de collecter des données claires sur les types de métiers, les équivalents temps plein ou les agents polyvalents dans les organisations. Egalement, les organigrammes ne donnent pas forcément la répartition des métiers par nombre d'agents. Il faut alors se tourner vers le tableau des effectifs de la collectivité. Enfin, il faut noter la particularité des communes rurales où le binôme maire / secrétaire de mairie est essentiel, et donc difficile à dissocier.
- Le sujet est sensible et à traiter avec prudence et réserve.

2/ Analyser les organigrammes

Il s'agit de repérer :

- les points de comparaison (si besoin procéder à une harmonisation préalable) ;
- les doublons/les absences ;
- les fonctions réparties dans les services ;
- la charge de travail actuelle, en équivalent temps plein ;

⁶ Fiche synthèse réalisée avec l'aide de Françoise Marin, consultante du cabinet Amnyos Nova et spécialiste de l'accompagnement du changement.



- les effectifs concernés ;
- la démographie de l'organisation : agents vieillissants ou non, projection des départs en retraite, etc.

Cette analyse nécessite un travail en réseau à la fois montant et descendant, et impliquant à la fois l'intercommunalité et les communes.

3/ Une fois le diagnostic réalisé, construire des scénarios d'organisation possibles au regard des enjeux poursuivis

- Les schémas d'organigrammes doivent être proposés aux différents niveaux : EPCI / ville centre / communes, afin d'aider à la décision. Leur objectif est de donner à voir la logique d'ensemble pour choisir l'organigramme cible tout en élaborant de premières projections financières de la masse salariale.
- En parallèle, on peut analyser les différentes possibilités de fonctionnement :
 - les conventions ;
 - les process et la gestion de la proximité ;
 - les circuits de décision ;
 - la hiérarchisation des priorités ;
 - la taille des équipes ;
 - la charge de travail ;
 - le fonctionnement en réseau.

✓ À RETENIR

Le diagnostic RH consiste à procéder à un état des lieux des organisations en présence, à la fois communales et intercommunales. Ses objectifs sont :

- d'identifier les ressemblances et les différences ;
- d'identifier les forces et les faiblesses actuelles au regard des objectifs poursuivis dans le projet de territoire ;
- d'identifier les pistes de mutualisation.

3 - Les métiers impactés

INTRODUCTION

L'intercommunalité impacte les métiers de plusieurs façons : émergence de nouveaux métiers, développement de compétences complémentaires, nouveaux rôles au sein de la structure, transferts de compétences nécessaires. Si l'impact est plus ou moins fort selon les territoires, les métiers changent quasi systématiquement de périmètre.

REPÈRES

L'observation des territoires permet d'identifier plusieurs impacts sur les métiers :

- Certains métiers sont *fortement impactés* dans le contenu de leur activité : secrétaire de mairie, agents d'accueil, affaires juridiques, urbanisme, marchés publics, mandatement.
- Certains métiers sont *doublement impactés*, à la fois dans le contenu de leur activité et dans leur rôle d'accompagnement d'autres services : direction des ressources humaines, communication, informatique, ligne managériale.
- Certains métiers qui n'existaient pas en commune *apparaissent au niveau intercommunal* : chargé d'urbanisme, instructeur du droit des sols, gestion de la commande publique. Un besoin d'expertise et de conduite de projet apparaît également.
- On observe un *changement du niveau de polyvalence* des agents :
 - spécialisation des équipes ;
 - mutualisation d'une personne qui était polyvalente (informatique par exemple) et qui devient spécialisée (une seule tâche mais dédiée à l'ensemble des communes).
- Certaines *articulations doivent être repensées* : c'est le cas de la police par exemple, dont l'intercommunalité change les conditions d'exercice.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



✓ À RETENIR

Face à ces impacts sur les métiers, des actions d'accompagnement et de formation doivent être mises en place :

- identifier les métiers à risques grâce à une phase de diagnostic partagé avec les agents :
 - qu'est-ce qui change ou va changer sur le territoire ?
 - qu'est-ce qui change ou va changer dans le travail des agents ?
 - qu'est-ce qui change ou va changer dans le travail des agents et risque d'en impacter d'autres ?
 - quels sont les agents concernés par les mobilités ?
- mettre en place des leviers d'action en lien avec les DRH :
 - se tourner vers le CNFPT pour mettre en place des formations-actions par « groupes métiers », dans lesquelles les participants pourront échanger sur leur contexte et les difficultés rencontrées ;
 - se tourner vers le CNFPT pour organiser des stages en immersion au sein d'autres collectivités ;
 - mettre en place des plans de formations permettant aux agents d'acquérir des compétences supplémentaires ou de se perfectionner.

Enfin, il faut noter que ces changements ne sont pas forcément mal vécus par les agents, qui peuvent trouver dans la mutualisation un tremplin grâce à la mobilité et au développement de compétences qu'elle implique.

4 - Les outils (matériels, logiciels communs)⁷

INTRODUCTION

Les outils qui peuvent être utilisés dans la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines sont :

- le bilan social, les tableaux de bord en matière de ressources humaines ;
- les cartes d'identité des directions (nombre et ventilation des postes, pyramides des âges, départs prévisibles) ;
- les indicateurs de suivi de la masse salariale et les indicateurs sociaux ;
- le système d'information des ressources humaines.

Il est conseillé de retenir les outils présentant les données-clés tout en restant le plus simples possibles afin d'éviter la création « d'usines à gaz ».

REPÈRES

Le *Rapport public annuel de 2012 de la Cour des comptes* a établi des recommandations basées sur l'observation des territoires et aborde la question des outils autour de 3 axes :

- 1 – La connaissance des ressources, des tendances et des besoins ;
- 2 – La définition et l'analyse des postes et des métiers ;
- 3 – Les tableaux de bord et de suivi et les systèmes d'information.

À RETENIR

*Bonnes pratiques autour de la **connaissance des ressources, des tendances et des besoins** :*

- actualiser le tableau des emplois budgétaires lors de suppressions ou de redéploiements, afin qu'il corresponde aux réels emplois pourvus ;
- élaborer un rapport sur l'état de la collectivité (REC) pour améliorer l'information sur les RH. Il est obligatoire et encadré par le décret du 25 avril 1997 ;

⁷ Fiche réalisé à l'aide du Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes (page 806 à 894)
Centre national de la fonction publique territoriale



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- élaborer un bilan social, qui permet une lecture dynamique à partir des données brutes du REC (ventilations, ratios, comparaison) ;
- réaliser des pyramides des âges et des pyramides d'ancienneté qui permettent d'identifier les transferts de compétences nécessaires et de prévenir les risques professionnels.

*Bonnes pratiques autour de la **définition et l'analyse des postes et des métiers** :*

- établir des fiches de postes complètes et les enrichir au fil du temps pour clarifier les responsabilités des agents et des services ;
- l'emploi doit y être clairement défini, tout comme ses compétences requises, conditions d'exercice, les modalités d'évolution et débouchés possibles ;
- sur la base de ces fiches de poste de qualité, classées par métiers ou emplois-types, un répertoire des métiers des collectivités et de l'EPCI peut être établi, ainsi que le plan de formation, l'organigramme actualisé et le programme de recrutements complémentaires ;
- cette cartographie des métiers permettra aux agents d'être davantage acteurs de leur parcours et à la collectivité de raisonner en termes de métiers associés à des compétences et des qualifications.

*Bonnes pratiques autour des **tableaux de bord et de suivi** et des systèmes d'information*

- utiliser des tableaux de suivi financier des dépenses en personnels qui offrent des points de comparaison avec des objectifs et référentiels internes et externes (collectivités comparables, moyennes nationales) ;
- utiliser un système d'information d'aide à la décision, offrant des fonctionnalités d'analyse rapides et directes de la ressource humaine, de requêtes affinées, de traitements croisés (par exemple avec les bases de données budgétaires et comptables), de définition d'indicateurs et d'alertes ;
- choisir l'outil et les fonctionnalités adaptées : possibilité de croisement des données relatives aux agents, aux postes, aux métiers, aux missions et aux coûts ;
- s'assurer de la formation des agents à l'outil de façon à ce qu'il soit utilisé à 100% ;
- paramétrer l'outil pour permettre des simulations prospectives de la masse salariale, avec l'évolution des avancements potentiels, les créations de postes, l'évolution du point d'indice, les départs et les recrutements des personnels ;



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- l'exploitation de ces données (paie, effectifs, carrière, compétences) doit pouvoir alimenter l'analyse prospective des besoins et la détermination des écarts à absorber.



Piloter un projet
intercommunal :
méthodes et outils



Axe 3 – La gestion administrative de la réorganisation

1 - Les instances consultatives

INTRODUCTION

Les instances consultatives sont des lieux réunissant représentants des employeurs territoriaux désignés et représentants des personnels élus lors des élections professionnelles. Elles sont le lieu du dialogue social où les représentants et organisations syndicales échangent afin de trouver des accords sur la politique de la collectivité en termes de ressources humaines. Les instances consultatives sont : le Comité Technique, les Commissions Administratives Paritaires (CAP), le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT), le Conseil de Discipline, la Commission de Réforme et le Comité médical départemental.

REPÈRES

Le cadre réglementaire :

- La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires sur la fonction publique territoriale, articles 28 à 31 sur les CAP, 32 à 33 sur le Comité Technique, article 33-1 sur le CHSCT.
- Les décrets modificatifs qui détaillent le fonctionnement des instances :
 - Décret N° 89229 du 17 avril 1989 pour les CAP
 - Décret N° 85565 du 30 mai 1985 pour les Comités Techniques
 - Décret N° 85603 du 10 juin 1985 pour le CHSCT et le Comité médical

À RETENIR

Il n'est pas possible pour chaque collectivité de constituer en son sein toutes ces instances. Selon le nombre d'agents, c'est soit l'EPCI, soit le Centre de Gestion départemental qui s'occupe de les mettre en place. Le Centre de Gestion regroupe dans ce cas les collèges d'employeurs et de salariés à un niveau correspondant à leurs attributions.

- Le **Comité Technique Paritaire** examine 5 fois par an les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des collectivités concernées (modification de durée du temps de travail, modification de l'organigramme,



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



compte épargne temps, formation professionnelle, etc.). Pour les collectivités ou EPCI de moins de 50 agents, c'est le Centre de Gestion qui s'en occupe.

- Les **Commissions Administratives Paritaires** sont organisées par catégories (A, B et C). Elles sont compétentes sur les questions d'ordre individuel relatives à la situation administrative du fonctionnaire territorial. Le Centre de Gestion abrite les CAP pour les collectivités ou EPCI de moins de 350 agents.
- Le **Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail** doit être créé dans chaque collectivité ou EPCI ayant un effectif d'au moins 200 agents (titulaires ou non) et ayant des risques spécifiques. Les collectivités de moins de 50 agents sont rattachées au Comité Technique Paritaire du Centre de Gestion. Les collectivités de plus de 50 agents prennent en charge ces questions dans le cadre de leur propre Comité Technique. Il contribue à la protection de la santé physique, mentale et à la sécurité des fonctionnaires, à l'amélioration de leurs conditions de travail et s'assure du respect de la réglementation en la matière.
- Les CAP peuvent siéger en **Conseil de Discipline** sous la présidence d'un magistrat du Tribunal Administratif. Il peut être saisi pour formuler un avis sur les fautes reprochées à un fonctionnaire.
- Le Centre de Gestion assure le secrétariat de la **Commission de Réforme** pour toutes les collectivités de son département. C'est une instance tripartite (médecins, représentants du personnel et de l'administration) qui peut être saisie pour avis médico-administratif sur les questions de santé en lien notamment avec le risque professionnel.
- Le **Comité médical départemental** donne un avis médico-administratif sur les questions médicales soulevées en cas de congés de maladie. Son secrétariat est assuré par le Centre de Gestion (le Comité supérieur est assuré par les services de l'Etat).



2 - La situation administrative du personnel⁸

INTRODUCTION

La situation administrative des agents est le cadre qui régit leur travail dans l'organisation. Elle est le résultat des choix faits par les collectivités sur les questions du régime indemnitaire, des congés, des autorisations d'absence et des avantages sociaux (participation à la mutuelle, tickets restaurant, COS et CNAS aide au départ en vacances). La loi n'impose rien, chaque collectivité élabore sa propre politique administrative et sociale.

REPÈRES

La première question à se poser dans le cadre d'une mutualisation est relative à la situation administrative des agents. Il s'agit d'abord de l'identifier, pour ensuite l'analyser et la décrypter.

Les situations des agents mutualisés peuvent être extrêmement disparates. Il arrive (rarement) que des agents travaillent sans contrat de travail ou que les communes ne disposent pas de fiches de poste ou de règlements régissant les avantages sociaux. Un travail de rassemblement, voire de construction de l'information est donc nécessaire. Il faut le réaliser le plus tôt possible, idéalement avant même d'entamer le travail de mutualisation.

La deuxième étape est le travail d'harmonisation qui se pose pour différents champs statutaires :

- le traitement ;
- les compléments au traitement, plus particulièrement l'indemnité de résidence ;
- le régime indemnitaire, notamment basé sur le coefficient des IHTS et IFTS ;
- la nouvelle bonification indiciaire qui dépend des fonctions exercées (décret du 3 juillet 2006) ;

⁸ Fiche synthèse réalisée à l'aide du rapport « Mutualisations : quel rôle et quelles transformations pour la fonction ressources humaines ? », établi par sept élèves administrateurs territoriaux de l'INET de la promotion Aimé Césaire, et avec l'aide du Centre de gestion d'Aquitaine.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- les avantages collectivement acquis : primes et autres avantages créés avant 1984 et maintenus au-delà de cette date (article 111 de la loi du 26 janvier 1984) ;
- l'organisation et l'aménagement du temps de travail, dont le compte-épargne temps (décret du 12 juillet 2001) ;
- les modalités d'exercice du droit syndical ;
- les règles d'avancement de grade suite à la réforme de 2007 ;
- les avantages sociaux.

✓ À RETENIR

Il ne faut pas sous-estimer le temps de rassemblement des informations relatives à la situation administrative des agents. Il est parfois difficile d'identifier clairement l'employeur des personnels et le régime juridique auquel ils sont soumis.

Outre l'harmonisation des situations administrative, l'intercommunalité peut permettre de faire passer un agent d'un statut précaire à un statut plus stable. C'est le cas par exemple des agents qui travaillent dans le domaine de l'assistance à domicile.

Les différents champs statutaires sont autant de variables d'ajustement de la situation administrative des agents. Le régime indemnitaire est un enjeu d'harmonisation majeur, mais les négociations peuvent également porter sur les autres champs.

3 - Les impacts financiers de la mutualisation sur les RH⁹

INTRODUCTION

Les impacts financiers liés à la mutualisation et qui concernent les aspects RH sont de deux ordres. La mutualisation implique de procéder à l'harmonisation des avantages sociaux, des régimes indemnitaires, des règles relatives au temps de travail, et à la prévision d'avancement des grades et de déroulement des carrières (voir section sur la situation administrative des agents). Elle induit également un effort de gestion de cette masse salariale, que ce soit sa maîtrise dans le temps ou la négociation de la répartition des coûts induits.

REPÈRES

- **Loi du 27 février 2002** - Article L.5211-4-1 du CGCT : les agents transférés « *conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.* »

Au moment de la mutualisation, les services RH étudient donc avec les agents lequel des régimes indemnitaires (RI) leur est le plus favorable. Il peut y avoir au niveau de l'EPCI autant de régimes indemnitaires qu'il y a de communes. Dans l'intérêt de la mutualisation, l'objectif est d'arriver à terme à un RI unique, sans pour autant pénaliser les agents qui auraient un RI plus favorable. Pour éviter que leur rémunération ne baisse, une prime de maintien est instaurée dans un premier temps. Par la suite, les RI les plus favorables seront ajustés avec le RI convergent. Cela peut se faire de deux façons : attendre le départ à la retraite des agents (solution la plus longue), ou diminuer la part de la prime de maintien au fur et à mesure que le traitement de l'agent augmentera.

- Au coût de l'harmonisation des régimes indemnitaires s'ajoutent d'autres charges : le coût lié à l'absence des agents en formation sur leur nouveau

⁹ Fiche synthèse réalisée à l'aide du rapport « Mutualisations : quel rôle et quelles transformations pour la fonction ressources humaines ? », établi par sept élèves administrateurs territoriaux de l'INET de la promotion Aimé Césaire.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



poste ou à leurs nouvelles compétences, l'attribution de nouveaux locaux et l'achat d'équipements (informatiques par exemple).

- Les mises à disposition de service ne se font quasiment jamais à titre gratuit. Cette refacturation amène à déterminer une clé de répartition des coûts qui sera précisée dans une convention de mise à disposition de service. Celle-ci devra refléter les coûts de personnels et le budget des collectivités et devra être actualisé.

✓ À RETENIR

L'harmonisation des régimes indemnitaires dépend des capacités budgétaires des EPCI : certains peuvent se permettre d'harmoniser par le haut, d'autres moins ; certains doivent étaler dans le temps, d'autres pas. Dans tous les cas, l'agent conserve le régime indemnitaire qui lui est le plus favorable.

Même si la mutualisation est souvent présentée comme un moyen de faire des économies d'échelles, les exemples montrent qu'elle engendre des coûts à court voire moyen terme. Ces dépenses sont principalement liées à l'harmonisation des régimes indemnitaires et des avantages sociaux, au coût de remplacement des agents en formation et aux refacturations des mises à disposition de service. Même si les doublons de postes sont supprimés, les agents sont toujours employés et payés par la collectivité et doivent être formés à leur nouveau poste, ce qui ne supprime pas leur coût dans un premier temps.

4 - Le cadre juridique des transferts du personnel¹⁰

INTRODUCTION

La mutualisation des agents entre communes et EPCI peut revêtir plusieurs formes : le transfert, la mise à disposition ascendante, la mise à disposition descendante et la création de services communs.

REPÈRES

- Article L.5111-1 CGCT
- Article L.5211-4-1 du CGCT (transferts de compétence)
- Article L. 5211-4-2 du CGCT (services communs)

À RETENIR

TRANSFERT DE COMPETENCE	
TRANSFERT DE COMPETENCES INTEGRAL	TRANSFERT DE COMPETENCES PARTIEL
NON TRANSFERT DE COMPETENCE : SERVICES COMMUNS	

Situation du personnel dans le cadre du transfert de compétence :

- Agents exerçant **la totalité** de leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré
 - Ils sont transférés de plein droit au sein de l'EPCI. Le transfert est automatique et obligatoire. Leurs conditions de statut et d'emploi sont maintenues, notamment la nature de l'engagement au moment du transfert (CDI ou CDD).
 - Article L. 5211-4-1, I, alinéas 1^{er} à 3 du CGCT

¹⁰ Fiche synthèse réalisée à l'aide du site de l'Etat dédié aux collectivités locales : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/mutualisation-des-agents>



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- Agents exerçant **en partie** leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré
 - Les agents choisissent entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI. Dans le cas du transfert, les conditions sont les mêmes. Dans le cas de la mise à disposition, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition de l'EPCI. Ils sont placés sous l'autorité du président de l'EPCI. Les modalités (conditions d'emploi et modalités financières) sont cadrées par une convention entre la commune et l'EPCI.
 - Art L. 5211-4-1, I, alinéas 4 et 5 du CGCT et art. 30 de la loi n°84-53
- Mutualisations **ascendantes et descendantes**.

La mutualisation est ascendante lorsque les communes mettent leur personnel à disposition de l'EPCI. Toutefois, la mutualisation peut également être descendante, de l'EPCI vers les communes, « *lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* ». Les personnels sont dans ce cas mis à disposition de plein droit et sans limitation de durée et placés sous l'autorité du Maire dans le cadre d'une convention.

Situation des agents dans le cadre des compétences non transférées : les services communs.

Un service commun a vocation à prendre essentiellement en charge les services dit fonctionnels ou support (ressources humaines, informatique, finances, etc.). Sauf titre dérogatoire, il est géré par l'EPCI à fiscalité propre et encadré par une convention.

Les agents qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service commun sont transférés de plein droit à l'EPCI. Ils conservent s'ils y ont intérêt leurs conditions de départ.

5 - Le plan de prévention

🔍 INTRODUCTION

Depuis 1985, la loi rend obligatoire la création d'un document unique appelé « Plan de prévention des risques professionnels ». Une partie de celui-ci concerne les risques psychosociaux (RPS), risques que l'employeur doit identifier et pour lesquels il doit proposer des actions préventives ciblées. Toutefois, la loi ne les définit pas précisément.

📍 REPÈRES

- Les règles applicables dans les collectivités territoriales en matière d'hygiène et sécurité sont celles prévues dans le Code du travail (livre II, titre III), sous réserve des dispositions expresses prévues par le décret n°85-630 du 10 juin 1985 modifié relatif à l'hygiène, à la sécurité ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive.
Art.2-1 « les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité ».
- Circulaire du 25 juillet 2014 relative à la mise en œuvre, dans la fonction publique territoriale, de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 concernant la prévention des risques psychosociaux.

✓ À RETENIR

- Le plan de prévention a pour *objectif* d'identifier les risques d'accident du travail et de maladies professionnelles et d'améliorer les conditions de travail des agents en mettant en place des solutions techniques, organisationnelles ou humaines.
- Le plan de prévention des risques professionnels est *un outil de gestion* des ressources humaines. Dans un contexte mouvant, la prévention des risques et l'amélioration des conditions de travail sont des facteurs de performance qui doivent constituer l'objet d'une réelle politique portée à la connaissance de tous.



Piloter un projet intercommunal : méthodes et outils



- Une *politique de prévention* des risques professionnels est portée par les élus, la direction générale et la direction des ressources humaines. Elle passe par 4 phases :
 - diagnostic des risques ;
 - programme d'action ;
 - vérification des mesures mises en place ;
 - actualisation de la démarche.
- Les *acteurs* de la prévention des risques professionnels sont : l'autorité territoriale et l'encadrement, le Comité d'hygiène et de sécurité au travail ou le Comité Technique, l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, l'agent chargé de la fonction d'inspection, le médecin de prévention, le centre de gestion, la commission de réforme et le comité médical.
- Dans le cadre de l'intercommunalité, la mutualisation des personnels entraîne la création d'un **document unique** au niveau intercommunal. La création de ce document suppose de connaître les fiches de poste des agents et les risques associés. Cela peut nécessiter un travail de collecte, voire de création de l'information en amont. Pour ces raisons, cette étape est souvent la dernière étape de l'harmonisation de la situation administrative des agents.
- La loi prévoit un document unique, mais il est envisageable d'organiser un document par structure (crèches, services techniques, siège) afin de motiver et d'inciter les agents.
- L'intercommunalité a l'obligation de présenter tous les 6 mois ce document aux organisations syndicales, ainsi que l'avancement des mesures préventives.