

# L'INTERCOMMUNALITÉ EXPLIQUÉE AUX AGENTS

Guide d'utilisation  
du « prêt-à-finir »

## Introduction

Vous êtes DGS, DRH ou cheffe/chef d'un service, le CNFPT met à votre disposition un support « prêt-à-finir » afin de vous permettre d'expliquer simplement l'intercommunalité aux agents et/ou aux organisations syndicales. À vous de le personnaliser, de le compléter et de l'enrichir avant votre présentation.

Ce support est divisé en six parties :

1. Quand et pourquoi utiliser ce support ?
2. Comment utiliser ce support ?
3. Un exemple d'animation de réunion.
4. Comment personnaliser le prêt à finir ?
5. Les questions récurrentes des agents.
6. Pour inscrire son action dans le temps.

Ce guide d'utilisation a été produit pour vous accompagner dans la personnalisation du support « prêt-a-finir ».

# QUAND ET POURQUOI UTILISER CE SUPPORT ?

**La présentation de ce support par le binôme élu/cadre permet de donner du sens en partageant une vision politique du territoire.**

- **Il peut être utilisé par plusieurs interlocuteurs et répondre à différents objectifs :**
  - par les DGS qui souhaitent présenter l'intercommunalité ;
  - par les DRH, DIRCOM qui souhaitent communiquer en interne ;
  - par les managers intermédiaires et chefs d'équipe qui souhaitent expliquer le projet à leurs agents ;
  - par les encadrants recherchant un outil d'accompagnement du changement pour répondre aux interrogations de leurs agents.
  
- **Il peut être utilisé dans les situations suivantes :**
  - lors de conférences ;
  - lors de petits déjeuners d'informations ;
  - lors de réunions d'équipe ;
  - lors de réunions avec les organisations syndicales.
  
- **Il peut être utilisé pour plusieurs scénarios :**
  - Un DGS d'intercommunalité réunit ses cadres pour qu'ils réunissent à leur tour les agents de leur direction.
  - Un DGS d'intercommunalité réunit les secrétaires de mairie pour les informer des évolutions, pour qu'elles informent à leur tour les agents communaux et commencent à co-construire avec eux :
    - un système d'information ;
    - un plan de formation ;
    - une organisation mutualisée de services.
  - Un DST de commune ou d'intercommunalité réunit ses cadres pour qu'ils réunissent à leur tour leurs agents.
  - Un DST réunit ses homologues en communes pour qu'ils réunissent à leur tour leurs agents.
  - Un DRH réunit le comité technique (CT).
  - Le DRH de l'intercommunalité réunit les agents qui vont être mutualisés.
  - Au sein de la commune, le DGS réunit les agents qui vont être transférés.

# COMMENT UTILISER CE SUPPORT ?

- **Les postures**

Dans une organisation en transformation, l'équipe de direction n'a pas toujours toutes les réponses, d'autant qu'elle est elle-même concernée par les changements et la diminution des postes de DGS et DGA.

La confiance mutuelle est essentielle. La sincérité et la transparence (notamment budgétaire) contribuent à développer la confiance des agents envers la direction. Cela passe notamment par le fait d'offrir aux agents la place pour poser des questions et faire des propositions.

La confiance de la direction envers les agents est également importante. Ceux-ci connaissent leur métier et sont souvent porteurs de réponses opérationnelles pertinentes.

L'accompagnement du changement passe par un changement de culture et de posture. L'enjeu est de sortir de l'organisation hiérarchique et purement descendante, en créant de la diversité, en brassant les équipes, ce qui favorisera l'adhésion et l'émergence d'idées et de solutions.

Il est essentiel de **faire s'exprimer les agents, de les écouter (écoute active dans la bienveillance)** et surtout, de tenir compte de leurs contributions et questionnements. Ce sont eux qui connaissent le mieux le travail et qui ne sont pas si négatifs face au changement. Il s'agit souvent de craintes des élus ou des cadres qu'il faut dépasser.

- **L'angle de communication à favoriser**

La commune (ou l'intercommunalité qui voit ses compétences et/ou son périmètre modifiés) se repositionne selon une autre logique d'organisation, dans un objectif d'amélioration du service public qui a des impacts sur les services et des agents.

Être clair, donner des points de repère, mais garder en tête qu'il y aura forcément des mécontents à la fin de la réunion.

*« Vous êtes dans une situation que d'autres ont également rencontrée ».*

Donner des exemples de territoires ayant connu ce type d'évolution peut être intéressant pour illustrer votre propos.

- **Quelques points de vigilance**

- Le « prêt-à-finir » s'adresse à l'ensemble des agents et prioritairement aux agents de catégorie C.
- L'objectif principal de ce support est de rendre accessible la compréhension de l'intercommunalité.
- Nous conseillons pour cela de :
  - faire le lien entre les explications et la réalité du terrain, le concret ;
  - éviter tous les termes techniques ou juridiques ;
  - donner des exemples de tous les jours pour favoriser la projection des agents dans leur cadre de travail ;
  - se concentrer sur l'essentiel : ne pas trop entrer dans le détail pour ne pas créer de la confusion ou entretenir du doute.
- L'aspect visuel du support est très important. Utilisez des illustrations, schémas et pictogrammes qui permettent de favoriser la visualisation du propos.
- Capitalisez sur ce qui a été fait dans votre collectivité et appuyez-vous sur ce que vous avez entendu.
- Inspirez-vous de ce qui a été fait ailleurs.

# UN EXEMPLE D'ANIMATION DE REUNION

- **Contexte**

Un DRH et idéalement un élu (notamment l'élu au personnel) réunissent 50 agents pendant 2 heures afin d'évoquer avec eux le projet de transfert de la compétence scolaire.

Objectifs :

- Présenter le contexte et donner du sens : pourquoi ce changement ?
- Proposer des points de repères : ce qui est déjà fait ailleurs, ce qui est déjà fait chez nous.
- Recueillir les représentations et questions des agents.
- Enclencher le travail alors que tout n'est pas réglé.

- **Proposition de déroulé de la réunion (séquences et modalités d'animation)**

**1) Introduction - 10 à 15 minutes prise en charge par l'élu**

- *Modalité* : Présentation en plénière
- *Contenu* : Donner du sens

**2) Emergence des questions – 30 minutes**

- *Modalité* : en petits groupes reprenant les équipes actuelles, ou favorisant la mixité (selon le contexte et les participants), les agents échangent puis sélectionnent en groupe les questions qu'ils souhaitent poser. Ils les notent sur des post-it (1 question par post-it).
- *Contenu* : faire émerger les interrogations et inquiétudes des agents.

**3) Partage des questions et réponses aux questions - 45 minutes à 1h**

- *Modalité* : Domino Report. Cette méthode permet de faire une synthèse des questions tout en faisant ressortir les grandes typologies. Afficher les post-it au mur permet à tous de garder les questions sous les yeux et ainsi de se sentir entendus.
- *Déroulement* : La personne animant la réunion propose aux participants de partager leurs questions et demande aux sous-groupes « qui veut commencer ? ». Le représentant d'un groupe donne un post-it à l'animateur. L'animateur le colle au mur, lit à haute voix la question et demande « Y-a-t-il d'autres questions similaires dans les autres groupes? ». Si oui, on les récupère et on les colle à côté du premier post-it. Si non, l'animateur demande aux participants le post-it d'une nouvelle question et renouvelle l'exercice (il le pose au mur et demande si d'autres groupes ont des questions similaires).

- Une fois que toutes les questions sont sorties et classées par catégories, l'animateur peut y répondre par typologie, tout en visualisant les questions qui ressortent le plus (donc les plus sensibles, auxquelles il faudra peut-être accorder plus de temps de réponse).
- L'animateur peut également annoncer que les questions individuelles seront traitées ultérieurement, soit à la suite de la réunion soit dans le cadre d'une autre réunion dont il communique la date.
- **Contenu** : Le DRH ou l'élu apportent des réponses collectives d'ordre juridique, politiques ou organisationnelles. Si besoin, ils font préciser les questions. Plusieurs cas de figure :
  - la réponse est connue et est exprimée ;
  - la réponse n'est pas connue, mais la méthode de travail oui. On exprime alors la façon dont on va travailler, ce qui va être mis en place ;
  - la réponse n'est pas connue. On s'engage alors à faire remonter les questions et apporter les réponses ultérieurement.

#### **4) Ateliers pour les réponses individuelles (dans la suite du temps 3 ou en différé)**

- **Modalité** : Il n'est pas utile de partager en plénière les réponses aux questions individuelles, relatives à la situation de chaque agent.
- Pour traiter ces questions, il est possible d'organiser des ateliers autour de 3 thématiques : Carrière, Formation et paie. L'idéal est d'organiser ces ateliers sous forme de stands auxquels auront accès les agents à l'issue de la première partie de la réunion. Une personne de la DRH est à chaque stand et répond aux questions ou prend les questions afin de les traiter ultérieurement.
- **Contenu** : il s'agit là d'aborder les problématiques spécifiques à chaque agent. Les thèmes génériques auront été abordés plus tôt.

#### *Point de recommandation*

*Préparer cette réunion avec les membres de l'équipe de direction et DRH et les organisations syndicales si possible. Cette démarche permettra d'arriver sereinement à la réunion et de faire participer les représentants du personnel dès le début du projet. Les expériences des collectivités montrent que cela constitue un facteur clé de succès.*



## PARTIE « Qu'est-ce que l'intercommunalité ? »

### Qu'est ce que l'intercommunalité ?

L'intercommunalité est un **regroupement de communes qui s'associent**, volontairement ou contraintes par la législation, **afin de gérer ensemble des services à la population** sur le territoire intercommunal.

De nombreuses formes de coopération existent depuis le 19<sup>ème</sup> siècle entre les communes. C'est le cas par exemple des syndicats de traitement de l'eau.



Ces rapprochements sont la conséquence de l'organisation spécifique du territoire français : la petite taille de nos 36.000 communes les a obligées à s'organiser et à coopérer pour mettre en œuvre leurs projets.

Le Cnfpk

Cette partie vise à expliquer pourquoi les institutions sont en train d'évoluer.

La diapositive peut être complétée avec des éléments spécifiques à votre intercommunalité :

- données factuelles (nombre de communes, superficie du territoire = carte) ;
- spécificités du territoire (parc naturel, etc.) ;
- histoire de votre intercommunalité (date de création et grandes dates à venir) et de sa construction ;
- niveau de construction de l'intercommunalité : existence d'un projet de territoire, schéma de mutualisation) ;
- positionnement de la collectivité dans l'intercommunalité, et son niveau de portage politique ;
- présentation éventuelle d'éléments de forme : nom, logo, charte graphique, et explication de celle-ci le cas échéant (l'explication vise à donner du sens et non à se justifier) ;
- choix d'organisation (succinct).

Le Cnfpk



## PARTIE « Comment fonctionne une intercommunalité ? »

### Comment fonctionne l'intercommunalité ?

L'intercommunalité intervient dans le cadre de compétences déléguées par les communes. Certaines sont :

- Obligatoires : imposées par la loi. Donner des exemples
- Choixales : optionnelles (au moins 3 parmi une liste limitée par la loi) et facultatives (d'autres sur la volonté des communes). Donner des exemples



L'intercommunalité est financée par l'impôt local payé par les habitants (taxe sur les ordures ménagères,...) et les entreprises, auquel s'ajoutent les subventions de l'Etat.

7



### Comment fonctionne l'intercommunalité ?



Les politiques sont définies et discutées en **conseil communautaire**, composé de représentants de chaque commune membre.



Les conseillers communautaires sont désormais élus au suffrage universel et à parité en même temps que les conseillers municipaux (sauf dans les communes de moins de 1 000 habitants où le maire et les adjoints représentent la commune).



Un président et des vice-présidents sont élus à la tête de l'intercommunalité par le conseil communautaire.

Au sein de cette assemblée, les élus définissent un **projet pour le territoire qui fixe les politiques publiques prioritaires pour améliorer le service à la population et assurer le développement du territoire**. C'est le « projet de territoire ».

8



Cette partie vise à expliquer aux agents les éléments propres à votre contexte intercommunal :

- compétences ;
- financements ;
- instances de décision ;
- projet de territoire et orientations stratégiques.

## PARTIE « Comment l'intercommunalité est-elle mise en place? »

### Comment l'intercommunalité est-elle mise en place ?

▪ Voici les grandes dates à venir de notre intercommunalité :



Cette partie vise à présenter les grandes dates institutionnelles et leur impact sur votre intercommunalité, par exemple :

- 1<sup>er</sup> juillet 2015 : mutualisation de l'instruction des autorisations du droit des sols (ADS) ;
- 31 décembre 2015 : validation du schéma de mutualisation en conseil communautaire ;
- 1<sup>er</sup> janvier 2017 : mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SCOT).

Vous pouvez également préciser dans cette partie les futures dates de consultation des agents.

Dans le cas d'une intercommunalité existante qui s'agrandit et intègre de nouveaux agents, vous pouvez également rappeler quelques dates clés qui ont marqué son histoire avant ces nouvelles arrivées.

## PARTIE « Quels vont être les effets ? »

Cette partie vise à expliquer aux agents les changements en termes d'organisation et les différents types d'impacts et solutions envisagées.

### Quelques bonnes pratiques :

- Utiliser le « nous » permet de montrer que vous faites partie de la même organisation : « *Mon emploi va évoluer comme le vôtre* ».
- Eviter de d'entrer trop dans le détail facilite la compréhension et l'appropriation.
- Décrire le dispositif d'accompagnement par la DRH s'il est envisagé (par exemple l'organisation d'entretiens individuels, le recueil de vœux via des fiches, etc.).
- Donner une idée du planning.

#### Quels vont être les effets ?

- 
**Une nouvelle organisation des services :**
  - intégration dans les services communautaires (changement de hiérarchie, d'outils?..);
  - travail avec d'autres collègues, en binôme ou au sein d'équipes qui peuvent être territorialisées;
  - nos missions vont évoluer :
    - déploiement de l'activité sur plusieurs communes.
    - spécialisation ou diversification des tâches et des compétences à mobiliser ; par exemple approfondissement sur les marchés publics/ appels d'offres ou fait d'achats groupés avec des seuils de commandes plus importants
- 
**Nos conditions de travail vont changer :**
  - un nouveau lieu de travail : au siège de l'intercommunalité, dans la ville centre mais il est aussi possible dans certains cas de travailler pour l'intercommunalité en restant dans sa commune ;
  - des moyens mis à ma disposition : un matériel plus performant, des équipements plus récents grâce à la mise en commun du matériel des communes ;
  - une nouvelle organisation du temps de travail (possibilité d'accéder à des temps pleins pour certains postes).

10



Cette partie propose également un tableau à personnaliser en fonction de la situation de votre intercommunalité. Vous pourrez le compléter en vous aidant des pages 119, 120 et 121 du rapport de l'INET relatifs aux impacts de l'intercommunalité sur les agents :

[http://www.inet.cnfpt.fr/documents/012\\_012/110112094551RapportINETCSFP/Impactsdelarformeterritorialesurlesagents.pdf](http://www.inet.cnfpt.fr/documents/012_012/110112094551RapportINETCSFP/Impactsdelarformeterritorialesurlesagents.pdf)

Le tableau du rapport présente les situations du personnel dans les différents cas de transferts de compétences.

#### Quels vont être les effets ?

Transfert de compétences, mutualisation de services et situation du personnel:

Transfert	Fonctionnaires	Agents non titulaires de droit public	En pratique
Transfert de compétences commune => EPCI (caractériser selon les fonctions des agents)			
Transfert partiel de compétences commune => EPCI			
Transformation d'un EPCI ou d'un syndicat en EPCI			
Cas de fusion (à caractériser)			
Cas de dissolution (à caractériser)			

Sélectionner et compléter le cas concerné par l'intercommunalité (voir guide d'usage)

[http://www.inet.cnfpt.fr/documents/012\\_012/110112094551RapportINETCSFP/Impactsdelarformeterritorialesurlesagents.pdf](http://www.inet.cnfpt.fr/documents/012_012/110112094551RapportINETCSFP/Impactsdelarformeterritorialesurlesagents.pdf)

11



# LES QUESTIONS DES AGENTS

L'agrégation de plusieurs retours d'expérience nous a permis d'identifier les questions des agents qui reviennent le plus souvent :

- Le bouleversement autour du lieu et des conditions de travail : « Qu'est-ce que ça change dans l'organisation de mon travail ? » (la question sous-jacente étant l'impact des changements sur l'organisation de la vie privée) :
  - Avec quels moyens ? (matériel, régime indemnitaire, avantages sociaux,...)
  - Comment, dans quelle configuration ? (équipe, hiérarchie, temps de travail)
  - Où ? (l'impact sur les déplacements peut être important, notamment pour les agents non titulaires du permis de conduire, non véhiculés, ou en cas de rallongement du temps de transport)
- La disparition de la reconnaissance de leur travail par les citoyens et les élus : les agents sont habitués à être identifiés par la population comme appartenant à la commune, leur travail est reconnu par les citoyens, qu'advient-il avec l'intercommunalité ?
- La spécialisation qui va engendrer la perte de polyvalence ;
- Le déclassement social des agents de catégorie B et A
- La mutualisation n'est pas toujours accompagnée d'harmonisation concrète des outils et il y a un **temps d'harmonisation à prendre en compte**. Les agents font alors face aux problèmes techniques liés à une volonté de mise en œuvre rapide, alors même que la négociation politique a été longue en amont.
  - *Exemple* : l'utilisation de logiciels RH différents dans les communes de l'intercommunalité, où l'on demande alors aux agents de travailler sur ces outils non mutualisés.
- La relation client/fournisseur (paiement de facture par la commune à l'intercommunalité) accroît le niveau d'exigence des communes vis-à-vis de l'intercommunalité, alors que les agents de la commune transférés à l'intercommunalité n'ont pas nécessairement acquis le niveau d'expertise requis. Cela implique une nécessaire **professionnalisation des agents et de nouvelles perspectives de carrière pour ceux-ci**.

## Point de recommandation

- Associer, rassurer et accompagner le management intermédiaire, levier du changement opérationnel. Son rôle est clé pour diffuser les messages à faire passer et maintenir une bonne ambiance de travail.
- Intégrer la question du temps, et notamment les divergences entre le temps de la réflexion stratégique et celui de l'opérationnel.
- Rassembler les agents en groupes de travail en mélangeant les métiers et les faire travailler sur des thématiques transverses, telles que :
  - Comment travailler sur la communication communes / intercommunalité ?
  - Comment favoriser l'échange de pratiques entre communes et entre communes et intercommunalité ?
- Quel plan de formation mettre en place ?  
(Vous pouvez faire appel à la délégation régionale du CNFPT qui se situe sur votre territoire)

# POUR INSCRIRE SON ACTION DANS LE TEMPS

## Des ressources pour aller plus loin

➤ Le CNFPT met à votre disposition des ressources :

- [Le bouquet de ressources sur l'intercommunalité](#)

N'hésitez pas à contacter la délégation régionale du CNFPT pour identifier les formations-actions qui pourraient accompagner la suite de votre démarche au sein de votre collectivité

➤ Les partenaires du CNFPT mettent à votre disposition des ressources :

- La vidéo de l'ADCF « [L'intercommunalité : 3 minutes pour comprendre](#) »

- « [Représenter l'intercommunalité](#) » une étude de l'ADCF