

Cahier des charges relatif à l'élaboration d'un « Panorama partagé des Ressources humaines » du territoire dans la perspective de l'élaboration du Schéma de mutualisation des services

La présente proposition de Cahier des charges vise à définir : les contextes, objectifs et méthodologie de réalisation du « Panorama partagé » des Ressources humaines du territoire. Ce Panorama est réalisé dans le cadre de l'élaboration du Schéma de mutualisation des services. Ce document vise à organiser l'action des différentes parties prenantes (intercommunalité/communes) dans ce cadre et n'est, en aucun cas, un document destiné à la réalisation d'une consultation relative à la contractualisation d'une Mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage avec un prestataire extérieur.

Le document s'organise comme suit :

- *Le contexte*
- *Les objectifs*
- *Les modalités de mise en œuvre*
- *Le calendrier*

Il comporte deux annexes : l'une relative aux éléments à recueillir dans le cadre du Panorama, l'autre relative au Schéma intercommunal de mutualisation des services.

1. Le Contexte :

1.1. Un schéma de mutualisation des services adopté d'ici au 31 mars 2015.

L'article L. 5211-39-1 du Code Général des Collectivités Territoriales impose aux EPCI d'adopter un Schéma de mutualisation des services d'ici la fin du mois de mars 2015. Ce Schéma indique les services que les intercommunalités et leurs communes souhaitent mutualiser pour la durée du mandat municipal. Pour être adopté le Schéma doit être validé en Conseil communautaire à l'occasion du Débat d'Orientations Budgétaires pour 2015. Il est ensuite soumis aux communes membres de l'EPCI qui disposent d'un délai de 3 mois pour faire parvenir leurs avis et observations.

Ce calendrier d'élaboration est commun à tous les EPCI de France (Métropolitaine et d'Outre Mer).

1.2. Une élaboration qui s'inscrit dans le cadre du renouvellement du Projet de territoire de la Communauté de communes pour la période 2015-2021

Si la mutualisation est un outil mobilisé à des fins de bonne administration et dans un esprit de services mutuels que peuvent se rendre les Communautés et leurs communes, elle doit être d'abord pensée comme une réponse aux objectifs du Projet de territoire. Ce dernier est fondé sur une vision prospective du développement du territoire et organise l'action

publique de la collectivité et de ses partenaires pour la période 2015-2021. Du fait de sa nature partenariale, le Projet de territoire précise, pour la mise en œuvre de ces actions, les différents types de maîtrise d'ouvrage envisagés : intercommunal, communal, autres partenaires ... C'est dans ce cadre que la mutualisation peut être mobilisée.

1.3. Le contenu du schéma de mutualisation des services

A ce jour, il n'existe pas de contenu type pour le Schéma de mutualisation des services. L'article, L 5211-39-1 du Code Général des Collectivités Territoriales précise juste que ce dernier doit être inclut dans un Rapport présenté à l'occasion du Débat d'Orientations Budgétaires faisant état de la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité et évalué chaque année.

a) Un Panorama partagé des ressources humaines du territoire pour faire émerger les besoins

S'il n'existe donc pas de contenu prédéfini, il convient néanmoins de se doter des outils permettant d'établir si la mutualisation est une bonne réponse aux enjeux techniques (besoins) et humains (capacités) du territoire. La première étape d'un travail d'élaboration du Schéma de mutualisation des services consiste donc en la réalisation d'un Panorama partagé des ressources humaines des communes et de l'intercommunalité. Ce Panorama partagé doit permettre de dégager les forces, les faiblesses (dynamiques internes), les opportunités et les menaces (dynamiques externes) des Ressources humaines du territoire (intercommunalité/communes). De cet exercice doivent découler des enjeux et les objectifs du futur Schéma de mutualisation des services.

Le travail relatif à cet état des lieux initial des Ressources humaines de l'intercommunalité et des communes permet également de positionner l'effort de mutualisation entrepris par la Communauté et les communes par rapport au Coefficient de mutualisation des services. Introduit par la Loi MAPAM, le coefficient de mutualisation introduit une possibilité de minoration de la baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des Communes et de l'Intercommunalité. Il est déterminé par un ratio entre :

La somme des rémunérations des emplois fonctionnels des communes

La somme des rémunérations des emplois fonctionnels des communes et de la communauté

Son incidence sur la Dotation Globale de Fonctionnement est actuellement à l'étude au sein des services de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur.

b) Un bilan des mutualisations existantes pour identifier les modifications à y apporter

L'article du CGCT indique que le Rapport sur la mutualisation des services doit être discuté chaque année à l'occasion du Débat d'Orientations Budgétaires (DOB). Il convient donc que le premier rapport contenant le projet de Schéma de mutualisation des services fasse état d'un bilan des mutualisations existantes.

C'est là la deuxième pièce du Schéma de mutualisation qui doit dresser un bilan quantitatif et qualitatif des mutualisations existantes – ceci afin d'en déterminer les impacts en matière de qualité de services et d'optimisation des ressources.

c) Une feuille de route indiquant les services à mutualiser pour la durée du mandat

Suivant les enjeux identifiés à l'issue du Panorama partagé des Ressources humaines et compte tenu des éléments tirés du bilan des services déjà mutualisés, il convient donc de dresser une feuille de route indiquant les services à mutualiser pour la durée du mandat.

Cette feuille de route doit :

- Indiquer les services à mutualiser pour la durée du mandat
- Enoncer la période à laquelle la mutualisation de chacun des services doit intervenir

Cette feuille de route n'a qu'une portée indicative. Elle n'est donc pas de nature contraignante. Toutefois, dans l'esprit du Schéma, elle doit indiquer la portée de l'effort de mutualisation auxquels s'engagent la Communauté et ses communes. C'est cette composante du schéma qui fait l'objet d'une évaluation annuelle dans le cadre du rapport relatif à la mutualisation des services.

d) Des annexes techniques (fiches projets) relatives aux services à mutualiser

Afin de préciser leurs intentions en matière de mutualisation des services, il est demandé aux Communautés et aux communes souhaitant adhérer aux services à mutualiser de préciser leurs modalités de mutualisation.

Ces annexes techniques indiquent :

- L'intitulé des services à mutualiser
- Les communes souhaitant y adhérer
- Le périmètre du service
- Les modalités de mise en œuvre de la mutualisation (composition des groupes de travail, travaux préparatoires, calendrier)
- Le raccordement du service mutualisé à l'enjeu de mutualisation
- Les effets escomptés au regard des objectifs du Schéma de mutualisation

2. Objectifs : dresser un état des lieux initial des Ressources humaines du territoire pour identifier les enjeux et les objectifs du Schéma de mutualisation des services.

Au vu des éléments présentés ci-dessus, l'objectif du Panorama partagé des Ressources humaines est de dresser un état des lieux initial des Ressources humaines du territoire pour identifier les enjeux et les objectifs du Schéma de mutualisation des services.

S'agissant d'un « Panorama partagé », ce travail doit être préparé conjointement par les services des Communes et de la Communauté. Son périmètre et la méthodologie envisagée sera discutée lors de la première réunion des DGS et Secrétaires de Mairies le jour/mois/ 2014.

Pour répondre aux objectifs conférés par le CGCT au Schéma de mutualisation de services, le « Panorama partagé des ressources humaines » devrait :

- Identifier les composantes (effectifs, métiers, statuts ...) et dynamiques (parcours, recrutements, non remplacement, postes non pourvus ...) des Ressources humaines au sein des communes et de la communauté
- Définir une vision partagée de l'état des Ressources humaines du bloc Communes/intercommunalités
- Arrêter des enjeux RH auxquels la mutualisation pourrait apporter des solutions
- Prédéfinir les objectifs auxquels le Schéma de mutualisation devrait répondre

A cette fin, la réalisation du Panorama consistera en :

- L'identification des effectifs des communes et de la communauté (en Equivalent Temps Plein)
- L'identification des statuts et cadres d'emplois des agents
- Les éléments de rémunération des personnels fonctionnels (dans la perspective du calcul du coefficient de mutualisation)
- La classification des effectifs par types de « métiers » et la répartition des effectifs suivant cette classification
- L'identification des missions réalisées par les agents/métiers (en prenant appui sur les fiches de poste le cas échéant)
- La caractérisation des parcours des agents par « métiers » (en fonction des âges, des perspectives d'évolutions, des souhaits de mobilité)
- L'identification des missions qui ne sont (ou ne seront) plus réalisées par les agents et qui posent problème

A l'issue de ce travail de recueil de données, une analyse Atouts Forces Faiblesses Opportunités Menaces de la structure RH du territoire sera réalisée. C'est à partir de cette synthèse que seront définis :

- Des enjeux de mutualisation
- Des pré-objectifs auxquels le Schéma de mutualisation devra répondre

3. Modalités de mise en œuvre

La préparation du Panorama des ressources humaines est pilotée techniquement par la Direction générale de la Communauté de communes et la Direction générale des services des 28 communes. La coordination des travaux est confiée à une « Equipe projet mutualisation » composée des services « Prospective territoriale », « Ressources humaines » et « Finances » de la Communauté de communes.

Cette équipe projet a pour missions de :

- Préparer les documents techniques des réunions (DGS/Maires)
- Animer les réunions et en rédiger les comptes-rendus
- Recueillir et traiter les informations recueillies dans le cadre du Panorama partagé

S'agissant d'un Panorama partagé des Ressources humaines, cette équipe projet est ouverte aux services des Communes qui souhaiteraient y participer.

Le travail technique préparé par les services des communes et de la communauté sera ensuite présenté à l'occasion d'une première réunion des Maires.

Cette réunion des maires aura pour objectifs de :

- Valider les éléments du Panorama
- Discuter et valider les enjeux de mutualisation
- Définir les objectifs du Schéma de mutualisation des services.

4. Calendrier

A titre indicatif on trouvera ci-dessous le calendrier prévisionnel des travaux relatif à l'élaboration du schéma de mutualisation services.

	juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril
Cahier des charges										
<i>identification des données à collecter</i>										
<i>structuration de la gouvernance</i>										
<i>méthodologie d'enquête</i>										
Réalisation du diagnostic										
<i>collecte des données</i>										
<i>traitement des données</i>										
<i>enjeux de mutualisation</i>										
identification des services mutualisés/mutualisables										
<i>identification</i>										
<i>étude de viabilité techico-financière</i>										
<i>rédaction du schéma</i>										
Validation CC/comunes										
<i>présentation en DOB</i>										
<i>soumissions aux communes</i>										
<i>validation Schéma</i>										

5. Interlocuteurs techniques

Direction Générale des Services :

- M. Joseph Brousset, Directeur Général des Services, 04 67 57 04 53, joseph.brousset@cc-vallee-herault.fr
- M. Samuel Jaulmes, Responsable du Service Prospective territoriale, 04 67 57 04 50, samuel.jaulmes@cc-vallee-herault.fr

Direction des Ressources Humaines :

- Mme Marie Sabah, Directrice des Ressources Humaines, 04 67 57 04 50, marie.sabah@cc-vallee-herault.fr

Direction des Finances :

- Mme Cécile Bernard, Directrice des Finances, 04 67 57 04 50, cecile.bernard@cc-vallee-herault.fr

NOTE A L'ATTENTION DES « DGS ET SECRETAIRES DE MAIRIE »

s/c de Joseph Brousset

Affaire suivie par Joseph BROUSSET & Samuel JAULMES

N/Réf :

Objet : proposition de méthodologie pour l'élaboration du Schéma intercommunal de mutualisation des services.

I. Eléments de contexte

I.1. Le contexte territorial et institutionnel :

- ✘ Renouvellement du projet de territoire de la collectivité pour la période 2015-2021 : Construit autour d'une vision partagée du développement du territoire, le Projet de territoire est le document cadre de l'action publique de la collectivité pour la période 2015-2021. Son opérationnalité s'organise autour d'une « stratégie » et d'un « plan d'action » et trouve son prolongement financier dans le cadre du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI). En tant que pacte de gouvernance entre l'EPCI et les communes, le Projet de territoire est le cadre d'exercice de la Mutualisation des services –qui peut être un moyen de mise en œuvre du Projet de territoire.
- ✘ Elaboration du Pacte financier et fiscal : Le Pacte financier et fiscal est le volet « ressources » du Projet de territoire. Il doit être élaboré à l'issue d'un exercice de Prospective financière conduit, entre autre, dans le cadre de l'observatoire fiscal. Le Pacte financier et fiscal est déterminant pour la capacité de portage de services mutualisés.

I.2. Le contexte réglementaire :

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (article 67)/article 5211-39-1 du CGCT modifié :

- ✘ Etablissement dans l'année qui suit le renouvellement des Conseils municipaux d'un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux des Communes membres. Ce rapport comporte un projet de Schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant la durée du mandat.
- ✘ Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.
- ✘ Le rapport est communiqué, aux Conseils municipaux qui ont 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 l'EPCI. Chaque année, lors du DOB ou, à défaut lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant.

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de **Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles** (articles 55, 67 et 79) :

✘ article **55** création d'un Coefficient de mutualisation des services :

Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein des services ou parties de services fonctionnels employés par la communauté (y compris les agents transférés ou mis à disposition)
Rémunération de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties des services fonctionnels employés par les communes membres et la communauté

Le coefficient pourrait permettre une majoration de la DGF de la Communauté et des communes (suivant conclusions du rapport remis dans les 6 mois suivant la promulgation de la loi, par le Gouvernement au Parlement évaluant les conséquences financières de la prise en compte du coefficient comme critère de répartition de la dotation de fonctionnement perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre).

✘ article **67** services communs :

Outre les autres modes de mutualisation (cf. plus loin), l'article 67 de la Loi MAPAM précise les modalités de mise en œuvre de services communs :

- entre une communauté et une ou plusieurs de ses communes membres « en dehors des compétences transférées ».
- entre une communauté et un établissement public dont elle est membre ou le CIAS qui lui est rattaché pour « assurer des missions fonctionnelles »

Ces services peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles et de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel (à l'exception des missions exercées par les CDG), de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

Ces services communs sont gérés par l'EPCI (ils peuvent être gérés à titre dérogatoire par les communes dans une métropole ou une Communauté urbaine). Ils sont régis par des conventions après établissement d'une fiche d'impact décrivant les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact et les accords conclus sont annexés à la convention et soumis pour avis au Comités techniques compétents.

✘ L'article **79** ouvre la porte, quand à lui, à la création de Services unifiés entre les PETR (Pays) et ses membres. Il définit également, dans le cadre de sa convention triennale les conditions de mise à disposition des personnels des EPCI et des Conseils généraux et Régionaux signataires au service de la mise en œuvre de son projet de territoire.

2. Les formes de la mutualisation

On trouvera ci-dessous les formes que peuvent revêtir la mutualisation au regard des dispositions fixées dans le Code général des Collectivités territoriales.

2.1. Transfert de services (article L 5211-4-1 du CGCT) :

Cette modalité de mutualisation s'exerce dans le cadre d'une compétence partiellement transférée par les communes à l'EPCI. Dans un souci de bonne organisation des services, la commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert (partiel) de compétences.

Dans ce cadre les fonctionnaires et agents territoriaux non contractuels remplissant la totalité de leurs fonctions dans ce service sont transférés au sein des services de l'EPCI. Ce transfert fait l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI prise après avis des Comités techniques compétents.

2.2. Mise à dispositions (article L. 5211-4-1 du CGCT)

Pour ceux (fonctionnaires et agents non contractuels) exerçant, pour partie seulement, leurs missions au sein de services transférés, le transfert peut leur être proposé. En cas de refus, ils sont mis à disposition de plein droit et sans limitation de durée, pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré, du président de l'EPCI. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'EPCI.

2.3. Services communs (article L. 5211-4-2)

En dehors des compétences transférées un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs. Ces services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles (hors compétences obligatoires dévolues au CDG¹) de :

- Gestion administrative et financière
- D'informatique,
- D'expertise juridique,
- D'expertise fonctionnelle
- Instruction des décisions prises par les Maires au nom de la commune ou de l'Etat.

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 l'agent. Cette fiche d'impact et les accords conclus sont annexés à la convention et sont soumis aux comités techniques compétents.

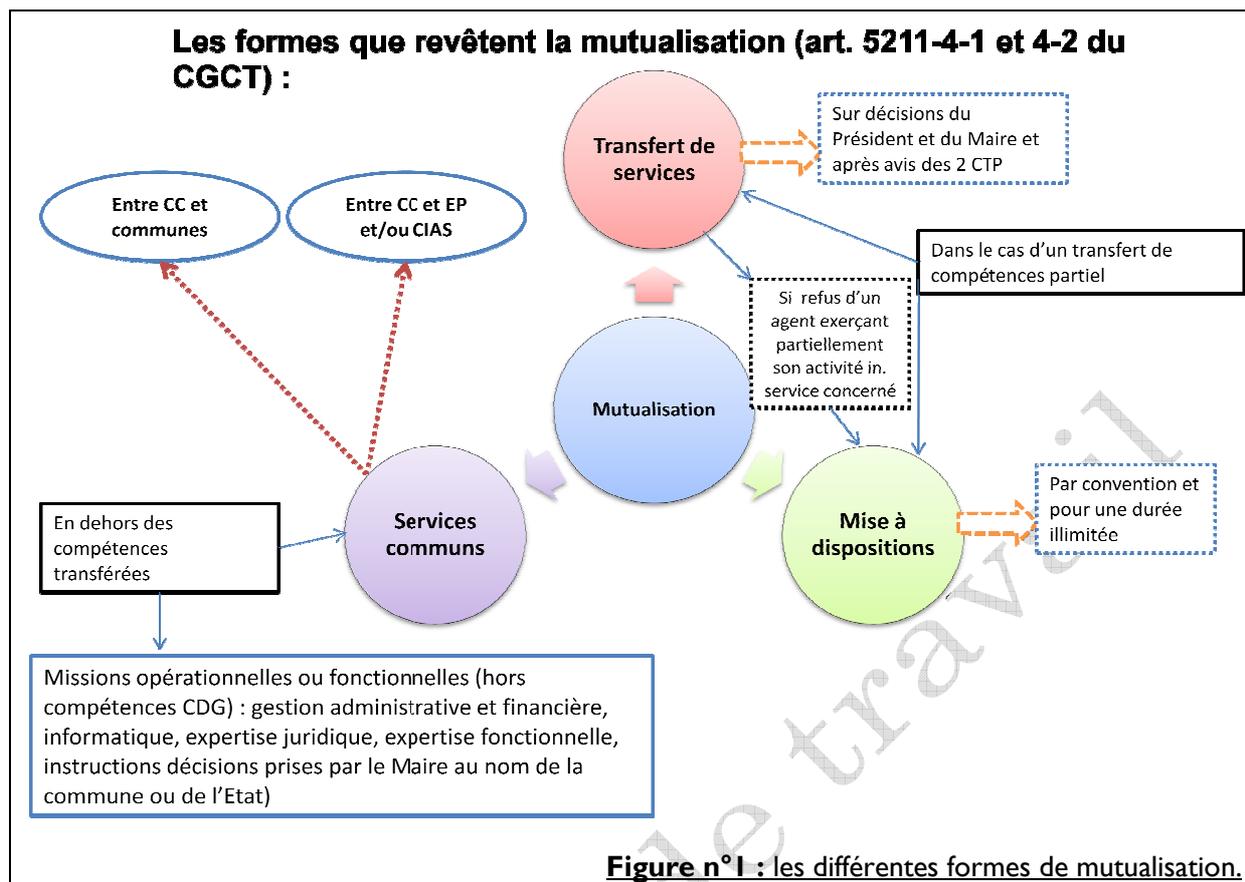
La création de ces services communs ne peut être faite que depuis l'EPCI, vers une ou plusieurs communes membres (sauf pour les futures métropoles et les Communautés urbaines).

2.4. Mode de rémunération des services mutualisés

Dans le cas des « mises à dispositions » prévues dans le cadre d'un transfert de compétences partiel, une convention entre l'EPCI et la commune prévoit les conditions de remboursement de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service (suivant les modalités fixées par le Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 relatif au calcul des modalités de remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition dans le cadre de l'article L. 5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales)

Concernant les « services communs », la rémunération peut se faire sur la base du Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011 ou par imputation sur l'attribution de compensation.

¹ Gestion d'une bourse de l'emploi, organisation des concours A, B et C, Prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, reclassement des fonctionnaires devenues inaptes physiquement, fonctionnement des CAP, des Conseils de discipline et des CTP, application du droit syndical.



• LA DIFFERENCE ENTRE MUTUALISATION, TRANSFERT ET MUTATION

	Mise à disposition de services	Services communs	Transfert de personnel	Mutation à la communauté
Régime juridique	Art. L. 5211-4-1 du CGCT	Art. L. 5211-4-2 du CGCT	Art. L. 5211-4-1 du CGCT	Art. 51 s. de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984
Objet	Compétences transférées à la communauté	En dehors des compétences transférées Services fonctionnels	Compétences transférées à la communauté	Sur tout objet
Autorité hiérarchique	Président (sauf pour les agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs missions au sein du service en question)		Président	Président
Autorité fonctionnelle	Partagée entre le maire et le président		Président	Président
Accord de l'agent	Non (il ne s'agit pas d'une position statutaire)		Non	Oui
Remboursement	Modalités prévues par la convention, selon dispositions réglementaires	Modalités prévues par la convention Impact sur le calcul du CIF	Sans objet	
Régime indemnitaire et avantages acquis	Conservation, si l'agent y a intérêt, de son régime indemnitaire et, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3 ^{ème} alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984			Soumis au régime de la collectivité d'accueil
Consultation des organismes paritaires	Comités techniques	Comités techniques CAP ou commission consultative paritaire	Comités techniques	CAP

Figure n°2 : La différence entre mutualisation, transfert et mutation (source : ADCF. *La mutualisation des services après la Loi MAPTAM, Note Juridique, mars 2014, p. 4.*)

3. Le format du Schéma de mutualisation des services

Le schéma de mutualisation des services doit comporter les éléments suivants

- Un Panorama partagé (Communes/intercommunalité) des Ressources humaines du territoire
- Un bilan des services déjà mutualisés
- Un document énonçant les enjeux de mutualisation et identifiant des objectifs pour y répondre
- Une feuille de route des services à mutualiser pour la durée du mandat
- Des annexes techniques énonçant l'intitulé du service, les communes souhaitant y adhérer, les modalités de mise en œuvre de la mutualisation, les effets escomptés au regard des enjeux et objectifs du schéma.
- Des indicateurs d'évaluation du schéma en vue de son évaluation annuelle dans le cadre du Débat d'Orientations Budgétaires

4. Le calendrier de réalisation

	juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fév	mars	avril
Cahier des charges										
<i>identification des données à collecter</i>										
<i>structuration de la gouvernance</i>										
<i>méthodologie d'enquête</i>										
Réalisation du diagnostic										
<i>collecte des données</i>										
<i>traitement des données</i>										
<i>enjeux de mutualisation</i>										
identification des services mutualisés/mutualisables										
<i>identification</i>										
<i>étude de viabilité techico-financière</i>										
<i>rédaction du schéma</i>										
Validation CC/comunes										
<i>présentation en DOB</i>										
<i>soumissions aux communes</i>										
<i>validation Schéma</i>										