



**Assistance à maîtrise d'ouvrage
pour l'élaboration d'un
schéma de mutualisation de services à
l'échelle d'un territoire**

Cahier des Clauses Techniques Particulières

Table des matières

INTRODUCTION	3
1. LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES - CONTEXTE REGLEMENTAIRE	5
2. LES OBJECTIFS DE LA MUTUALISATION EN LOIRE FOREZ	6
3. LA DEMARCHE PROJET	8
4. CONTENU DE LA MISSION	10
5. DUREE	12

INTRODUCTION

Loire Forez : un territoire

La Communauté d'Agglomération Loire Forez, est un établissement public de coopération intercommunale créé le 31 décembre 2003 qui regroupe 45 communes. Située à proximité de Saint Etienne, elle s'étend sur un territoire de 75 000 ha et compte près de 80 000 habitants.

La Communauté d'Agglomération Loire Forez compte environ 160 agents. Les compétences détaillées figurent en **annexe 1** (statuts).

L'ensemble du bloc communal (communes + Communauté d'agglomération) emploie environ 1000 agents.

Le territoire se structure autour de 2 communes d'environ 15 000 habitants (Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert), puis de 5 communes ayant entre 3 500 et 5 500 habitants et enfin 38 communes ayant un nombre d'habitants inférieur à 3 500. (Cf **annexe 2** carte du territoire)

Le territoire a été découpé en 5 secteurs en terme d'urbanisme :

- Les centralités Sud Loire : Montbrison et Savigneux ;
- Les centralités intermédiaires et locales bien desservies : Saint-Just-Saint-Rambert, Bonson et Sury-le-Comtal ;
- Les centralités locales : Saint-Romain-le-Puy, Saint-Marcellin-en Forez et Chalmazel.
- Le secteur de montagne : Chazelles-sur-Lavieu, Lavieu, Gumières, Lérigneux, Roche, Châtelneuf, Saint-Bonnet-le-Courreau, Sauvain, Saint-Georges-en-Couzan, Saint-Just-en-Bas, Palogneux.

Le secteur rural et périurbain : Bard, Boisset-lès-Montrond, Boisset-Saint-Priest, Chalain-d'Uzore, Chalain-le-Comtal, Chambles, Champdieu, Craintilleux, Écotay-l'Olme, Essertines-en-Châtelneuf, Grézieux-le-Fromental, L'Hôpital-le-Grand, Lézigneux, Magneux-Haute-Rive, Margerie-Chantagret, Mornand-en-Forez, Périgneux, Pralong, Précieux, Saint-Cyprien, Saint-Georges-Haute-Ville, Saint-Paul-d'Uzore, Saint-Thomas-la-Garde, Unias, Veauchette, Verrières-en-Forez.

Il est apparu qu'avant que ne se mettent en œuvre des actions de solidarité, de mutualisation, il était nécessaire de partager une même vision du territoire, de ses enjeux, et autant que possible en dépassant le cadre de chaque collectivité. L'approche par le projet de territoire approuvé par le conseil communautaire début 2014 (**annexe 3**) répondait à l'enjeu de partager une même vision, une même ambition, à définir ensemble les stratégies de développement.

Parallèlement, les actions engagées (observatoire fiscal, réseau de lecture publique à l'échelle communautaire, service commun pour l'instruction du droit des sols depuis le 1er janvier 2014, mise en œuvre du système d'information géographique accessible par toutes les communes membres, audit voirie éclairage public avec les implications financières associées, les approfondissements de tous ordres dans l'exercice des compétences), prolongent cette logique de solidarité financière : partager pour se développer durablement à l'échelle du territoire.

La nouvelle étape qui s'ouvre à partir du nouveau mandat aura à déterminer des objectifs et arrêter une stratégie pour que le projet soit réaliste et positif, pour qu'il s'établisse sur une relation gagnante entre le changement qu'il rend possible et les attentes des communes et de la communauté d'agglomération au service des 80 000 habitants du territoire.

Force est de constater qu'aujourd'hui le regard n'est partagé que sur les compétences communautaires, lesquelles pourtant ne représentent seulement qu'un tiers des dépenses du territoire.

Pour atteindre les objectifs précités, il nous faut dépasser l'horizon des frontières institutionnelles pour s'engager dans une réflexion stratégique partagée, organisée sur l'ensemble communes + communauté avec trois grands chantiers :

- Décliner le projet de territoire en politiques publiques prioritaires
- Mutualiser les services
- Adapter le pacte financier et fiscal

Les trois démarches ont vocation à être conduites en parallèle. La présente mission concerne le volet mutualisation.

1. LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES - CONTEXTE REGLEMENTAIRE

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 et les textes qui ont suivi ont sensiblement amélioré le cadre des mutualisations au sein du bloc communal.

Un nouvel article L. 5211-39-1 du CGCT a été créé. La démarche de mutualisation est ainsi institutionnalisée.

Plusieurs outils peuvent être mis en œuvre :

- les mises à disposition de services (ascendante/descendante) dans le cadre des compétences transférées
- la création de services communs en dehors des compétences transférées (y compris les services fonctionnels).
- Un partage accru des moyens matériels de l'EPCI à fiscalité propre, et des communes membres entre elles.
- Les prestations de services communes.

Dans l'année qui suivra les prochains renouvellements des assemblées locales (municipales et communautaires) – donc en 2015 - communes et communauté devront avoir élaboré ensemble un schéma de mutualisation des services.

- Un rendez-vous pour les communes et leur communauté destiné à réfléchir de concert à une organisation plus rationnelle de leurs effectifs et de leurs moyens ;
- Un document de planification tendant à envisager les différentes hypothèses de partage d'agents entre les deux échelons, avec une évaluation des impacts d'une telle organisation sur les moyens du bloc local.
- Une actualisation annuelle de ce schéma au moment du débat d'orientation budgétaire.

Plusieurs axes de travail sont possibles, et peuvent être menés en parallèle

- Mutualisation Interco au service des communes
- Mutualisation Ville(s) / Interco
- Mutualisation communes entre elles

Dans tous les cas, la mutualisation est une coopération au sein de laquelle chaque partenaire doit pouvoir garder son individualité.

Il est donc opportun, au niveau du territoire de la communauté d'agglomération Loire Forez, qui compte 45 communes, de mettre en place ces dispositions en formalisant une vision commune de ce que pourrait être notre organisation au travers d'un schéma de mutualisation des services.

2. LES OBJECTIFS DE LA MUTUALISATION EN LOIRE FOREZ

L'objectif stratégique de la communauté d'agglomération au travers de la démarche de mutualisation est de mettre en œuvre les politiques publiques sur le territoire communautaire de la façon la plus efficace en termes de qualité de service rendu aux usagers et au meilleur coût.

Si les collectivités, y compris dans notre territoire, ont déjà conduit nombre d'actions visant à maîtriser les moyens, tout en rendant le service attendu, il n'en reste pas moins que, faute d'avoir été conduite de façon coordonnée et du fait que ces actions soient organisées au coup par coup, l'optimisation qui en résulte est encore imparfaite.

Le schéma de mutualisation doit permettre d'aller plus loin, en identifiant tous les sujets de mutualisation possibles, en recherchant les économies d'échelle générées, en les évaluant, pour :

- Satisfaire aux attentes de service public de la population avec un niveau de service adapté aux besoins , ou redéfini au niveau des services actuels, dans le souci de transparence, de rapidité de traitement, de lisibilité des actions, de respect de l'utilisation des deniers publics, d'accessibilité au service, de cohérence des réponses, qui sont la finalité des collectivités dans le rapport aux usagers ;
- proposer aux communes, notamment les plus petites, un service pour maîtriser la gestion de leurs dossiers et conduire leurs réflexions et leurs politiques, dans un souci constant d'équité territoriale
- rationaliser la dépense, en coordonnant les tâches réalisées par les agents de façon à éviter les redondances inutiles ;
- **dégager les marges de manœuvre** pour être en mesure de faire face, avec la meilleure maîtrise des moyens, aux exigences de demain, et notamment aux missions nouvelles que chaque niveau de collectivité (communes et communauté) se verra attribuer par l'Etat.
- **assurer la mise en œuvre optimum des projets**, en permettant de bénéficier d'un bon niveau d'expertise, en réalisant des économies financières là où c'est possible, pour des réalisations conformes aux besoins réels;
- consolider, développer la solidarité, faire progresser le bloc communes/ communauté

La philosophie générale du projet est déterminée par les principes généraux listés ci-dessous :

- Raisonner à l'échelle du bloc local, et non en visant la défense des intérêts de la communauté d'agglomération d'un côté, et des communes de l'autre.
- Chacun paye à due proportion de ce qu'il utilise. Pour cela, des règles devront être construites de façon concertée entre l'agglomération et les communes, lorsque les périmètres à mutualiser seront arrêtés.
- Tout n'est pas mutualisable:
 - Proposer de ne mutualiser que s'il y a gain financier ou gain d'efficacité, ou amélioration des conditions de travail. L'ensemble des impacts de chaque projet de mutualisation devra être analysé et pris en compte : impact social, financier, organisationnel...

- Avoir une vision à court terme et à long terme : la mutualisation à un sens si l'investissement à court terme lié à l'adaptation des moyens, des pratiques,..., est compensé par gain significatif à moyen ou long terme.
- Principe de subsidiarité respecté: la décision doit rester au niveau compétent (au sens juridique du terme) pour le faire (commune ou agglomération)
- Prendre en compte les enjeux de proximité
- Prévoir une adaptation des organisations: adaptation au niveau des moyens, au niveau de leur coordination, et au niveau de la gouvernance (priorisation de l'utilisation des moyens)
- Anticiper le plus possible tous les aspects liés à la croix des inquiétudes, pour que les projets ne se trouvent pas bloqués (blocage social des personnels, ou politique des élus communaux) du seul fait de ces craintes.

Au vu de ces éléments, la finalité du schéma de mutualisation est de proposer, au regard des domaines plus pertinents de mutualisation, le périmètre (tout ou partie du territoire intercommunal), les outils (transferts de compétence, création de services communs (ascendants descendants), conventions de mise à disposition totale ou partielle...) et le phasage dans le temps adaptés au contexte et aux enjeux repérés.

Les impacts de chaque proposition seront évalués : gain financier, conséquences organisationnelles, impact sur les conditions de travail des agents, sur le niveau de service rendu aux usagers.

Les principaux éléments de méthode pour conduire chaque action de mutualisation seront définis.

L'assistance attendue du prestataire pour accompagner la communauté d'agglomération et les communes vers l'atteinte de ces objectifs sont décrits au chapitre 4 du présent cahier des charges.

3. LA DEMARCHE PROJET

Le champ des possibles en matière de mutualisation est très large. Il en résulte une complexité pour appréhender la démarche dans sa globalité.

Afin de faciliter l'approche, une première réflexion a permis de prédéfinir la décomposition de la réflexion sur la mutualisation en six chantiers, correspondant chacun à une typologie particulière des tâches/missions qui pourront être analysées dans la perspective d'une mise en commun de moyens (humains, matériels, voire financiers).

La décomposition en chantiers thématiques (COTHEM) envisagée est la suivante :

- Chantier 1: moyens humains et techniques – volet exploitation
- Chantier 2: moyens humains et techniques - volet bureaux d'étude
- Chantier 3: services supports
- Chantier 4: groupements de commandes
- Chantier 5: enfance jeunesse, cohésion sociale, politique de la ville, culture et sport
Et un chantier mixte mutualisation/concertation :
- Chantier 6: secrétaires de mairie, personnels administratifs, et accompagnement de la démarche par les personnels d'encadrement des communes

Même s'il devra être veillé à ce que l'ensemble des conclusions soit cohérent, chaque chantier pourra être approché séparément. En effet, chacun de ces domaines a sa logique propre, son mode de fonctionnement adapté à la réalité des tâches à accomplir.

Une grande part des actions de mutualisation correspondante pourra être conduite pour de façon spécifique à chacun de ces chantiers. Les interfaces de l'un à l'autre ne seront pour autant pas totalement inexistantes, et devront être analysées.

Les moyens affectés au projet :

L'architecture, en mode projet, développée dans les paragraphes qui suivent, s'appuie fortement sur les forces vives du bloc local, élus et techniciens, qui seront impliquées, en concertation comme en production, dans la conduite de ce dossier éminemment transversal.

Garantir le succès de la démarche dans un délai de moins de 12 mois, pour un travail qui va mobiliser les 45 communes du territoire, nécessite de disposer de moyens dédiés au projet.

C'est pourquoi il est prévu un double accompagnement de la démarche :

- en interne, par un chargé de mission mutualisation. Il assurera le bon déroulé et le suivi du projet, coordonnera les travaux en lien avec le conseil extérieur dont il sera l'interlocuteur unique. Il veillera à la bonne organisation de la remontée d'informations nécessaires à l'élaboration du dossier, à la tenue des réunions, contribuera au renforcement de la communication de projet. Il coordonnera les éléments de communication et les réunions de concertation en lien avec le prestataire titulaire de la présente mission et les services. Il assurera l'ensemble du suivi administratif du projet (compte-rendu de réunions, ...), et sera en charge de piloter l'élaboration des fiches actions avec un accompagnement de la part du prestataire.

- Par le prestataire titulaire de la présente mission qui mobilisera les moyens de la Communauté d'agglomération et des communes (conseil en organisation / conduite du changement / communication / système d'information). Ses missions seront d'une part d'assister et conseiller en apportant un cadre méthodologique, et d'autre part de proposer l'ensemble de la démarche de concertation communication, en concevant les supports (cf article 4).

La gouvernance :

Le mode de gouvernance et de pilotage sera conçu de façon à répartir les tâches, sans pour autant perdre la cohérence d'ensemble.

Une première réflexion sur la méthodologie laisse à envisager les instances suivantes pour la conduite de projet :

Instances	Fonctions	Composition pressentie
6 Comités thématiques (COTHEM)	Propositions par chantier thématique	-Un élu (réfèrent pour le chantier considéré, chef de projet politique - rapporteur au sein du COPIL - Le chargé de mission mutualisation -Un technicien chef de projet technique, et 3 à 4 techniciens issus aussi bien des communes que de l'agglomération, des élus pour les plus petites communes
Comité technique (COTECH)	Synthèse /harmonisation des travaux, préparation COPIL	l'élu et le DGS de la communauté d'agglomération les techniciens: les chefs de projet de chaque chantier, accompagnés d'un autre membre technique du COTHEM, (binôme commune-agglo), le chargé de mission mutualisation, le service communication (agent réfèrent désigné pour cette démarche), le service RH de la CALF
Comité de pilotage général (COPIL)	- décisions sur la conduite du projet - validation/amendement des propositions des COTHEM pour proposition au bureau	-le Président et l'élu responsable de projet, les élus responsables de chaque chantier thématique, - le DGS et le chargé de mission mutualisation, - les techniciens en charge, auprès de leur élu, de la conduite de chaque chantier
commissions Loire Forez	avis	
bureau	validation	
commission consultative des personnels	avis	
conférence des maires	avis	
CLECT	avis (le cas échéant)	
Conseil Communautaire	décision	

S'il le souhaite, le prestataire pourra, dans son offre, faire une proposition concernant le fonctionnement du mode projet, ou indiquer s'il envisage d'y apporter des modifications en cours de mission, et dans quelles conditions.

4. CONTENU DE LA MISSION

Les candidats sont invités à prendre connaissance du document complet proposant la démarche, annexé à titre indicatif au présent cahier des charges. La mission comporte 3 thèmes :

- L'accompagnement méthodologique, analyse et préconisation sur la base de l'expérience acquise avec d'autres territoires
- L'élaboration de la stratégie de communication-concertation avec les supports associés
- Assistance à la rédaction des documents finaux

Le prestataire devra accompagner la Communauté d'agglomération et ses communes pour définir /établir/développer :

A - L'élaboration de la stratégie de communication-concertation avec les supports associés

L'organisation de la concertation à plusieurs niveaux :

- au niveau des élus communautaires
- au niveau des maires
- au niveau de l'ensemble des équipes municipales
- au niveau des personnels des communes, en identifiant bien les problématiques de chaque type/familles d'agents. Une attention particulière sera portée au public des secrétaires de mairie et des directeurs généraux de services.
- au niveau des personnels de l'agglomération
- au niveau du public le cas échéant

Pour l'ensemble de ces cibles, le prestataire proposera une stratégie de communication et l'adaptera en tant que de besoin aux exigences des élus. Après validation, il préparera les supports de réunion, et assistera le maître d'ouvrage à la préparation de celles-ci.

Le cabinet animera 4 à 5 réunions stratégiques sur l'ensemble du projet.

NB : toutes les rencontres préparatoires nécessaires seront incluses dans la partie forfaitaire de l'offre.

À chaque stade de la démarche, au regard des attentes des différents publics et des objectifs du schéma : élaboration des supports associés (hors édition, graphisme et reprographie)

La stratégie de communication devra traiter l'ensemble de la démarche, depuis la phase de lancement, jusqu'à la phase finale, en incluant l'étape de définition des principales orientations

B. Construction du schéma de mutualisation

1. **L'état des lieux des organisations en place au regard des compétences exercées, diagnostic et analyse des forces et des faiblesses, benchmarking**

⇒ Cette phase donnera lieu à un rapport de présentation mettant en relief les points communs et les différences.

Les éléments techniques de contenu de ce rapport seront fournis par les équipes projets, sous le contrôle du chargé de mission mutualisation de la communauté d'agglomération.

Le prestataire devra en assurer la mise en forme finale, qualitative, en veillant à ce que le document reste accessible par toutes les parties prenantes à l'intérieur du bloc local. Ce travail devra mettre en évidence les éléments de forces et de faiblesses, et les mettre en perspective au regard du travail de benchmarking conduit.

2. assistance à la définition des pistes de mutualisation (étude de potentiel)

Analyse des propositions des comités thématiques par le prestataire et compléments en fonction de son expérience propre sur d'autres démarches.

Il apporte son soutien méthodologique pour l'élaboration des pistes de travail (constructions d'indicateurs, de critères d'analyse et d'outils) en veillant à couvrir tous les domaines : enjeux humains et financiers, impact organisationnel, au regard des besoins et des services attendus.

Les propositions d'organisation seront à faire en indiquant les conséquences sociales (ressources humaines), d'investissement, de performance économique, d'efficacité et de localisation.

Il s'agira d'étudier les différentes possibilités d'organisation mutualisée. Les arbitrages rendus permettront de définir les orientations à prendre tout au long du projet.

⇒ Le prestataire devra en assurer la mise en forme finale dans les mêmes conditions que celui visé au 1. ci-avant. Il aidera à faire émerger les interactions qui peuvent exister entre les différentes pistes de mutualisation

3. élaboration de fiches-action

Elaboration de fiches-action : déclinaison des conclusions des chantiers thématiques en plusieurs actions. Le prestataire devra proposer le cadre –type de fiches actions.

Pour chaque fiche-action :

- impact juridique
- impact organisationnel, efficacité, performance économique, d'efficacité et de localisation.
- impact logistique (immobilier, calendrier)
- aspect ressources humaines:
 - quelles synergies par rapport aux priorités des communes
 - quelle faisabilité (conditions, échéances...)
- aspect financier:
 - impact masse salariale
 - impacts sur attribution de compensation
- Elaboration des indicateurs de suivi

Partie à bons de commande avec un montant maximum forfaitaire (10 000 € HT) :

Le chargé de mission étant en cours de recrutement, il est précisé que la partie «élaboration de fiches-actions » afférentes pourra également être partiellement être effectuée par le prestataire, qui devra en parallèle former le chargé de mission sur les éléments nécessaires à leur élaboration. Le niveau d'intervention ne pouvant être défini à ce jour avec précision, cette partie de la mission sera exécutée via l'émission de bons de commande.

4. la rédaction finale du schéma de mutualisation

Ce document reprendra dans son préambule l'historique et la genèse du projet et sera soumis pour approbation au conseil communautaire et aux 45 conseils municipaux.

La reprographie sera assurée par la Communauté d'agglomération

L'ensemble des supports et des livrables devront être transmis en exemplaire papier reproductibles (4 exemplaires) ainsi que sous format numérique. (fichiers .doc ou .xls ou .pdf selon l'objet et la version (validée ou non) du document).

Les réunions auront lieu à l'hôtel d'agglomération Loire Forez. La personne publique pourra fournir les moyens d'animation nécessaires: micro-ordinateur, vidéoprojecteur...

L'accompagnement de la mise en œuvre de certaines actions du schéma de mutualisation pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un ou plusieurs marchés complémentaires, en référence aux articles 28 II et 35 II du Code des marchés publics.

5. DUREE

Le délai maximum est fixé à 12 mois à compter de la notification, hors délais de validation par le maître d'ouvrage.

Un échéancier de la mise en œuvre des actions sera établi. En sus des contraintes organisationnelles, techniques, financières, il tiendra compte de la nécessité du dialogue avec les élus, du délai pour acter les décisions, du dialogue social avec les personnels.

ANNEXES :

- annexe 1 : statuts de la Communauté d'agglomération Loire Forez
- annexe 2 : carte du territoire
- annexe 3 : projet de territoire
- annexe 4 : proposition de la direction générale du 22 05 14 (état des lieux des actions de mutualisation déjà réalisées. P.40)