

**GUIDE
D'ACCOMPAGNEMENT
À L'USAGE
DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

DÉVELOPPER UNE APPROCHE STRATÉGIQUE SUR LES RESSOURCES HUMAINES

DANS LE CADRE DES FUSIONS ET MUTUALISATIONS



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Ce guide a été réalisé par le service « Accompagnement des Dynamiques Territoriales » de la Direction de l'ingénierie de formation du CNFPT, dans le cadre du groupe de travail national sur l'accompagnement des dynamiques intercommunales.

Sa conception s'appuie notamment sur trois expérimentations auprès de Communautés de communes et d'agglomération portant sur l'accompagnement du volet Ressources Humaines des mutualisations.

Ce document interactif vous permet d'accéder à des ressources complémentaires en ligne. Il est disponible sur le site du CNFPT à la rubrique [s'informer/la-mediatheque/les-publications](#)

PRÉSENTATION

Ce guide à l'attention des intercommunalités a pour ambition d'aider les collectivités à élaborer une stratégie ressources humaines du bloc local dans le cadre des fusions et des mutualisations. Il est centré sur les conditions d'émergence d'une réflexion stratégique sur la place des ressources humaines dans les re-compositions territoriales.

Quel que soit le cas de figure, fusion d'EPCI, mutualisation, création de commune nouvelle, l'émergence d'un positionnement stratégique des ressources humaines s'appuie sur quatre volets opérationnels :

- organisation,
- effectifs,
- compétences,
- conditions d'exercice.

Ce guide, qui s'inscrit dans l'offre de service du CNFPT en accompagnement des collectivités territoriales, est complété par des outils et ressources complémentaires, notamment le [bouquet de ressources sur l'accompagnement des dynamiques intercommunales](#), élaboré avec des collectivités.

Ce guide propose des clés et des outils pour :

- appréhender la spécificité des démarches de mutualisation et de la stratégie ressources humaines au sein du bloc local ;
- organiser les démarches de mutualisation de l'intercommunalité, y compris dans le cadre de fusions, dans le temps et par étape ;

- prendre en compte les conditions de réussite et les points de vigilance utiles au bon déroulement des démarches de mutualisation.

Il est construit de manière à rendre compte du cheminement à suivre :

- la préparation de la mutualisation et/ou de la fusion ;
- le cadrage de la démarche et la définition des étapes pour y répondre ;
- la proposition de plan d'actions « ressources humaines » et le suivi de leur mise en œuvre.

Le principal enseignement issu des expérimentations que nous avons menées dans les territoires est qu'il n'existe pas une manière unique de « faire » la mutualisation et l'accompagnement des ressources humaines, pas plus qu'il **n'existe de modèle unique de fusion et de convergence des compétences**. Chaque collectivité, en fonction de son projet, de son histoire, de sa situation et des actrices et acteurs qui la font vivre, détermine librement sa démarche et les outils qu'elle mobilise. Idéalement, le schéma de mutualisation est un outil au service du projet de territoire qui répond à une stratégie de développement des compétences des agentes et agents du bloc local (EPCI + communes).

SOMMAIRE

PRÉSENTATION	3
---------------------	----------

INTRODUCTION	5
---------------------	----------

PARTIE 1	
PROPOSITION DE DÉMARCHE POUR LA PRISE EN COMPTE DU VOLET RESSOURCES HUMAINES DANS LA MUTUALISATION	7
1. Questionner globalement la situation de l'EPCI, porter globalement la démarche	7
2. Les leçons des expérimentations : synopsis de développement d'une stratégie ressources humaines	8
3. Schéma global : articulation entre projet de territoire, schéma de mutualisation et stratégie ressources humaines	9
4. Les impacts de l'élaboration du projet de territoire sur la stratégie ressources humaines	10
5. L'EPCI dans ses démarches de mutualisation (fiches de synthèse sur le projet de territoire du bouquet de ressources intercommunalités)	11
6. Élaborer une stratégie ressources humaines	13

PARTIE 2	
LES OUTILS EN APPUI À LA STRATÉGIE RESSOURCES HUMAINES	17
1. Préalables à la réflexion stratégique	17
2. Évaluation des impacts ressources humaines de la mutualisation et du projet de territoire	27
3. Élaborer une stratégie ressources humaines intercommunale	28

INTRODUCTION

Dans les démarches de mutualisation et dans les processus de fusion, intégrer la politique « ressources humaines » dès la réflexion sur les réorganisations constitue assurément une condition de réussite.

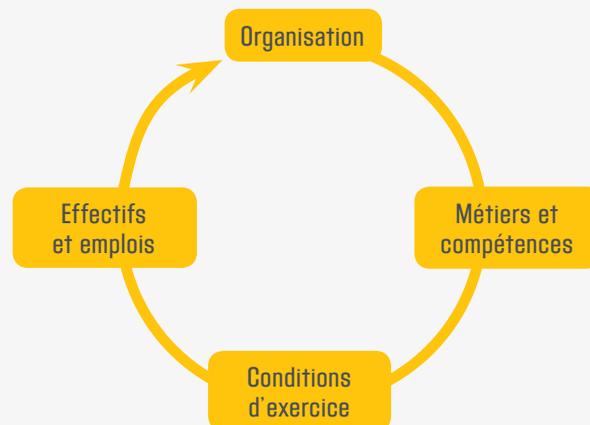
Le volet ressources humaines, qui touche à l'organisation de l'intercommunalité, gagne donc à être traité :

- **en parallèle des volets juridiques et financiers ;**
- **en articulation avec le projet de territoire (volet politique) et le schéma de mutualisation (volet organisationnel).**

L'accompagnement des ressources humaines reste une démarche spécifique, distincte des démarches juridiques et financières. Il est conduit avec les acteur.rice.s concerné.e.s : les élu.es et élus (communautaires et communaux.ales), les cadres et les agentes et agents du bloc local et les usagères et usagers (habitantes et habitants, entreprises, associations). Il requiert **du temps**.

L'analyse de la situation de l'EPCI, notamment vis-à-vis du projet de territoire et du schéma de mutualisation, **favorise l'émergence d'une réflexion stratégique sur la gestion des ressources humaines**.

Cette réflexion stratégique, qui peut ou non déboucher sur une politique de GPEEC, repose sur l'articulation de quatre volets principaux.



Ce guide présente cette démarche et propose des outils opérationnels pour la mener.

PARTIE 1

PROPOSITION DE DÉMARCHE POUR LA PRISE EN COMPTE DU VOLET RESSOURCES HUMAINES DANS LA MUTUALISATION

1. QUESTIONNER GLOBALEMENT LA SITUATION DE L'EPCI, PORTER GLOBALEMENT LA DÉMARCHE

Penser d'emblée la gestion des compétences à l'amorce d'une démarche de mutualisation ou de fusion peut sembler prématuré. Pourtant, si la politique « ressources humaines » répond de façon adaptée à des préoccupations d'ordres plus politique et stratégique, elle portera tous ses fruits.

Ce sont les DGS ou DGA ainsi que les élus et élus (notamment la présidente le président pour les Communautés de communes) qui portent la démarche de mutualisation pour qu'elle permette de répondre aux besoins de l'EPCI face aux évolutions en cours.

De ce fait, si le service ressources humaines et/ou le service formation n'est pas seul à travailler sur les besoins en ressources humaines mais est soutenu par la direction générale, il aura l'opportunité d'explorer plus globalement la dimension stratégique à moyen terme des ressources humaines. Cela favorisera :

- l'ouverture des échanges ;
- l'écoute pour capter les besoins ;
- la compréhension de la situation globale de l'EPCI ;
- l'appréhension et la qualification des changements déjà engagés et leurs impacts sur l'organisation ;
- l'analyse des missions et des processus de travail.

Dans une phase initiale, les échanges entre la présidente le président, les élus et élus et les DGS peuvent porter, globalement, sur l'impact des démarches de fusion, de mutualisation et/ou de construction du projet de territoire sur les ressources humaines. Pour autant des besoins de formation ou de gestion des ressources humaines plus immédiats peuvent être identifiés et des actions de formation réalisées.

S'intéresser globalement à la situation de la collectivité, c'est se demander où on en est :

- du projet de territoire/projet communautaire ;
- de la démarche de mutualisation et de la construction du schéma de mutualisation ;
- des relations entre EPCI et communes membres, y compris d'un point de vue financier ;
- de la question des ressources humaines et de la gestion des compétences ;
- des grandes questions et évolutions auxquelles l'EPCI est confrontée.



La réponse à ces questions permettra d'identifier les principaux enjeux (recrutement, mobilité, professionnalisation) auxquels la stratégie « ressources humaines » devra répondre. ([fiches de synthèse du Bouquet de Ressources Interco sur l'accompagnement ressources humaines](#))

2. LES LEÇONS DES EXPÉRIMENTATIONS : SYNOPSIS DE DÉVELOPPEMENT D'UNE STRATÉGIE « RESSOURCES HUMAINES »

Une approche stratégique des ressources humaines dans le cadre des recompositions est articulée aux modalités d'élaboration du projet de territoire et à la manière d'en tirer un projet de mutualisation.

2.1 Préalables à une réflexion stratégique sur les ressources humaines du bloc local

- Comment est élaboré le projet de territoire ?
- Où en est l'EPCI dans ses démarches de mutualisation ou de recomposition ?
- Quand on parle de « mutualisation », de quoi parle-t-on ?

Proposition de méthode : conduire des entretiens ouverts et bien préparés pour mieux appréhender la situation de l'EPCI et des communes membres, mettre à plat le système d'actrices et acteurs et analyser les besoins effectifs. Une synthèse analytique des entretiens constituera un support de travail pour la suite de la démarche.

2.2 Identifier les impacts sur les ressources humaines pour engager une démarche qui soit effectivement articulée :

- au projet de territoire
- au schéma de mutualisation
- au pacte financier et fiscal
- aux spécificités de la gouvernance locale.

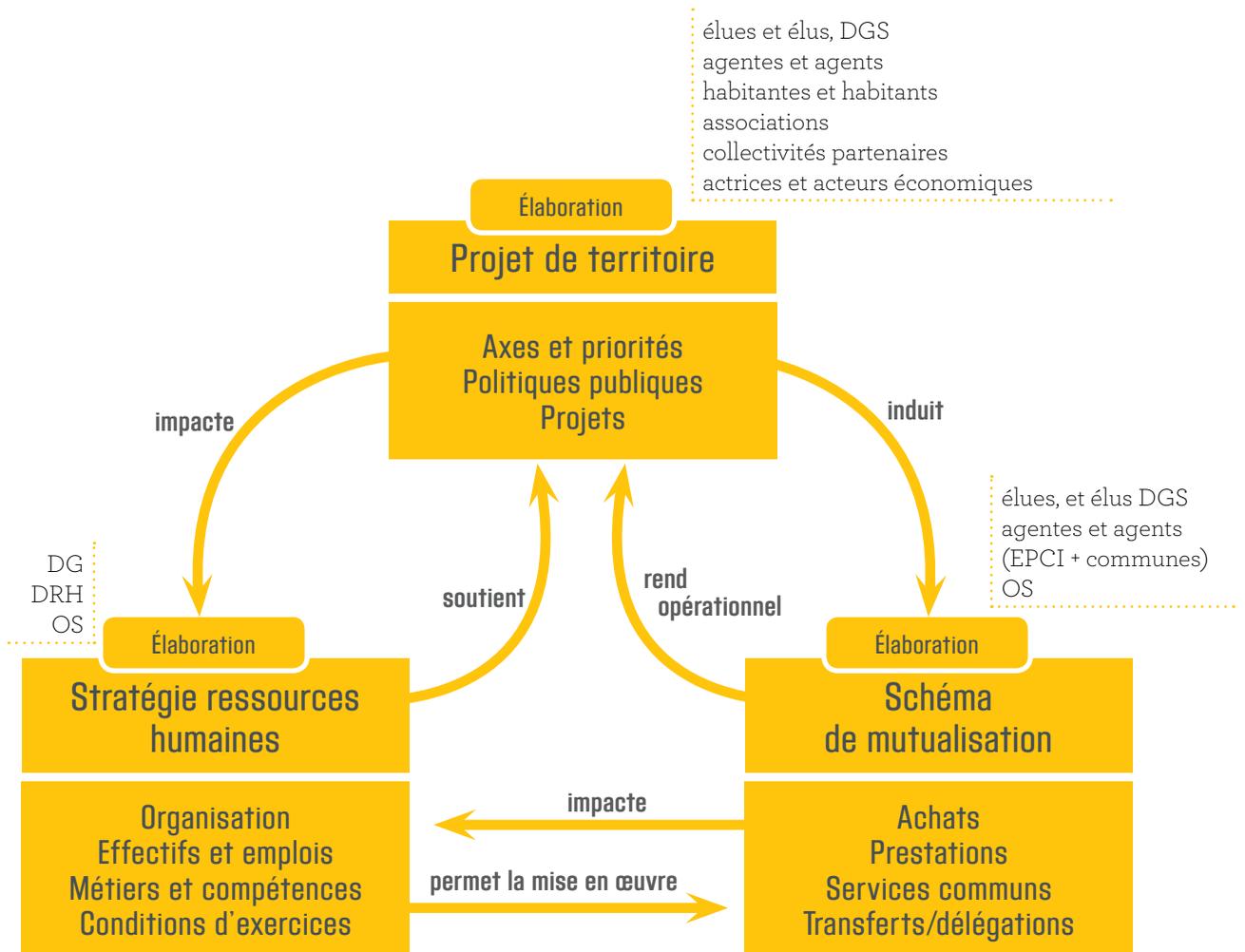
2.3 Élaborer une démarche stratégique sur les ressources humaines sur 4 volets principaux :

- emplois et effectifs ;
- métiers et compétences ;
- organisation des services ;
- conditions d'exercice du travail.



ACCÉDER AUX FICHES DE SYNTHÈSE « LES RESSOURCES HUMAINES ET L'ORGANISATION DU TRAVAIL » DU BOUQUET DE RESSOURCES SUR LES DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES

3. SCHÉMA GLOBAL : ARTICULATION ENTRE PROJET DE TERRITOIRE, SCHÉMA DE MUTUALISATION ET STRATÉGIE « RESSOURCES HUMAINES »



4. LES IMPACTS DE L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE SUR LA STRATÉGIE « RESSOURCES HUMAINES »



(FICHES DE SYNTHÈSE SUR LE PROJET DE TERRITOIRE DU BOUQUET DE RESSOURCES INTERCO)

Le projet de territoire est **un document qui fixe les grandes orientations à moyen et long terme du développement d'un territoire intercommunal**. Il s'agit d'un document politique et stratégique qui incarne une ambition et donne une vision. Il définit et priorise les politiques publiques à mener et les services publics à renforcer pour favoriser le développement et la cohésion du territoire et du bloc local. Il ne doit pas se réduire à un projet d'établissement.

Les étapes classiques d'élaboration d'un projet de territoire :

- 1) Diagnostic du territoire : identification des forces et faiblesses, menaces et opportunités, risques et atouts d'avenir pour le territoire ;
- 2) Une définition des axes stratégiques qui fait ressortir les enjeux, les choix d'objectifs prioritaires pour valoriser les atouts, saisir les opportunités et réduire les handicaps ;
- 3) Un plan d'actions décliné par axe stratégique et par horizon (court/moyen/long terme). Certaines de ces actions sont ensuite déclinées en projets d'organisation et de services.

En termes de méthode, l'élaboration du projet de territoire gagne à s'appuyer sur une

réflexion transversale, inclusive et participative, mobilisant l'ensemble des acteur.ices du territoire (communes, agentes et agents, habitantes et habitants mais aussi entreprises, chambres consulaires, organisations de la société civile, associations, etc.) ainsi que ses partenaires (autres collectivités et acteurs publics, etc.). **L'enjeu est bien de définir une vision partagée du territoire et de son avenir** pour l'ensemble des actrices et acteurs qui contribuent à le faire vivre.

À certains égards, le schéma de mutualisation peut être compris comme le volet « ressources humaines » du projet de territoire, bien que, en pratique, les deux documents soient rarement articulés.

Plus le projet de territoire a travaillé un diagnostic approfondi et une affirmation forte des priorités en termes de politiques publiques, plus il est facile d'en évaluer les impacts en termes de ressources humaines (emplois, compétences, organisation) et de proposer l'approche la plus pertinente (globale, par métiers, par services, individuelle).

EXEMPLE DE FORMATION INTRA SUR UNE FUSION EN MODE WORLD CAFÉ (GRANDE COURONNE)

5. L'EPCI DANS SES DÉMARCHES DE MUTUALISATION



(FICHES DE SYNTHÈSE SUR LE SCHEMA DE MUTUALISATION DU BOUQUET DE RESSOURCES INTERCO)

5.1 Le schéma de mutualisation et les ressources humaines

Dans la mesure où le schéma de mutualisation constitue le levier organisationnel du projet de territoire, ses impacts concernent directement la gestion des ressources humaines. En outre, l'élaboration même du schéma de mutualisation donne des éléments macro sur les ressources humaines permettant d'appréhender les grands enjeux pour l'EPCI.

RÉFÉRENCES JURIDIQUES (CGCT) :

- [Article L 5211-39-1](#) (schéma de mutualisation) ;
- [Article L 5211-4-1](#) (mutualisation ascendante/descendante) ;
- [Article L 5211-4-2](#) (service commun) ;
- [Article L 5211-4-3](#) (biens communs).

La mutualisation des services est présentée, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales, comme « la » réponse à la complexité et à l'émiettement communal.

La mutualisation peut être :

- horizontale (entre communes) ;
- ou verticale (entre une communauté et tout ou partie de ses communes membres ; entre une communauté, le département et/ou la région) : ascendante ou descendante.

Il n'existe pas de définition juridique de la mutualisation mais on peut la présenter, a minima, comme la mise en commun des moyens entre différentes structures ou comme la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales.

En termes de ressources humaines, le principe général de la mutualisation est que « les agentes et agents suivent la compétence ».

La loi RCT de 2010 a encouragé la mutualisation par la possibilité de créer des services communs. Elle institue l'obligation pour les EPCI à fiscalité propre, dans l'année suivant chaque renouvellement général des conseils

municipaux, d'élaborer un rapport relatif à la mutualisation de services entre l'EPCI et les communes membres. Ce rapport est conçu comme un outil de préparation et de pilotage de la rationalisation de la dépense publique.

Ce rapport comprend, notamment :

- un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant le mandat précisant :
 - les étapes de la mise en œuvre,
 - le calendrier,
 - un plan d'actions (feuille de route) ;
- une évaluation de l'impact prévisionnel de la mutualisation :
 - sur les effectifs de l'EPCI et de ses communes membres,
 - sur les dépenses de fonctionnement.

De ce fait, le schéma de mutualisation donne des éléments importants pour l'élaboration d'une stratégie « ressources humaines » au niveau du bloc local.

5.2 L'identification des impacts sur les ressources humaines en lien avec le projet de territoire et le schéma de mutualisation

La loi dit « une meilleure organisation » mais ne dit pas en quoi elle consiste. La recette est à trouver dans chaque collectivité.

L'identification des besoins et impacts en termes de stratégie « ressources humaines » dépend des scénarios retenus par l'EPCI : selon la nature des recompositions en cours (notamment les choix en matière de compétences exercées par l'EPCI) et l'entrée retenue dans la mutualisation, les impacts en termes d'organisation et de ressources humaines ne vont pas être les mêmes. Il s'agit donc de les identifier.

L'APPUI AUX COMMUNES

- Définir avec les communes leurs besoins et attentes et définir les modalités d'appui à déployer par l'EPCI.
- Dans un second temps, préciser comment va s'organiser cet appui aux communes et son impact en termes d'organisation et de ressources au niveau de l'EPCI.

Organisation

Métiers
Compétences

Conditions
d'exercice

Emplois
Effectifs

LE PROJET DE TERRITOIRE

- Il définit les axes stratégiques de développement du territoire.
- Ces choix stratégiques peuvent nécessiter des renforcements ou des ajustements des missions de l'EPCI, à prendre en compte en termes de ressources et de compétences.

Organisation

Métiers
Compétences

Conditions
d'exercice

Emplois
Effectifs

LA CRÉATION DE SERVICES FONCTIONNELS OU OPÉRATIONNELS COMMUNS

Elle relève d'une démarche de réorganisation et de conduite du changement, rendue souvent nécessaire dans le cadre des fusions.

- Il ne s'agit pas de juxtaposer deux (ou plus) organigrammes mais de mettre en contact dans la durée et d'accroître les collaborations entre plusieurs organisations antérieures qui avaient leur culture, leurs process, leurs habitudes propres.
- L'organisation mutualisée invite également à imaginer un système collaboratif de travail sur le territoire qui permette de dépasser la logique administrative et hiérarchique.
- Enfin, l'articulation des différents niveaux de collectivités implique de prendre finement en compte les besoins et attentes des différent.e.s acteur.rice.s du bloc local.

Organisation

Métiers
Compétences

Conditions
d'exercice

Emplois
Effectifs

LA DÉMARCHÉ GPEEC DE LA
COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU
CHARDON LORRAIN AVEC LE CDG 54

5.3 Impacts de la mutualisation sur les acteur.rice.s du bloc local

LES COMMUNES

La Ville-centre :

La mutualisation met en jeu prioritairement la ville-centre et l'EPCI car c'est la ville-centre qui dispose des services fonctionnels les plus étoffés et des ressources pouvant être mutualisées les plus importantes.

Dans ce cadre, il est intéressant d'utiliser au mieux les modalités de gouvernance et de dialogue établis entre la ville-centre et l'EPCI : réunion des DGS ou des élues et élus, discussion en bureau des maires, etc.

Les autres communes de l'EPCI (bourgs, villes moyennes qui ont été le siège d'EPCI précédents) sont surtout intéressées par les services opérationnels lors d'éventuels transferts de compétences.

Quels sont les leviers pour l'EPCI vis-à-vis de ces communes ?

- leur permettre de comprendre et s'approprier l'obligation réglementaire ;
- mettre en place une logique de collaboration.

L'animation des relations territoriales peut s'appuyer sur une variété de dispositifs :

- une enquête auprès des communes sur les attentes en matière de mutualisation ;
- une ou plusieurs réunions du bureau des maires dédiées à la mutualisation ;
- des réunions publiques ;
- la mise en place de projets sur des objets communs aux agentes et agents du bloc local.

EXEMPLES D'ACCOMPAGNEMENT :

- > Co-conception de politique publique dans la communauté de communes de Clisson
- > Accompagnement du schéma de mutualisation en PACA, en mode « Forum Ouvert »
- > Exemples d'accompagnements d'EPCI en Auvergne

6. ÉLABORER UNE STRATÉGIE RESSOURCES HUMAINES

6.1 Une attention particulière à certain.e.s acteur.rice.s

L'ENCADREMENT : NOUVELLES PROBLÉMATIQUES

La chaîne hiérarchique est particulièrement touchée par les réorganisations, en cours et à venir. Les cadres sont en effet impactés à titre individuel et doivent, en parallèle, conduire le changement. Ils se sentent souvent pris dans des logiques et injonctions contradictoires, notamment entre :

- la qualité de vie au travail ;
- la qualité du service ;
- les contraintes budgétaires ;
- la conduite des « fusions ».

De ce fait, la mutualisation, et plus encore les fusions, constituent une révolution managériale à tous les niveaux.

- La mutualisation invite à revisiter les missions, les organisations, les processus, l'animation des équipes et les compétences qui vont avec.
- La fonction de cadre évolue dans plusieurs registres :
 - ses compétences de conduite de projet et de conduite du changement ;
 - ses compétences de pilotage et d'évaluation ;
 - sa posture et ses pratiques de management ;
 - ses missions.

Il peut être utile dans le cadre de la démarche, d'élaborer un dispositif spécifique à l'attention de l'encadrement avec, pour objectif, de construire une cohérence et une cohésion entre les différents niveaux de management.

Objectif pour les cadres :

- prendre conscience de la manière dont les recompositions bousculent leurs cadres de référence ;
- construire de nouveaux schémas de fonctionnement au regard des changements à gérer ;
- apprécier la façon dont ces changements questionnent la fonction de cadre dans les collectivités territoriales.

Axes de l'accompagnement :

- Partager le sens des changements et des évolutions, de la DG à l'encadrement de proximité ;
- Deux niveaux d'intervention :
 - Au niveau du pilotage de service
 - Comment définir les objectifs du service ? Comment traduire le niveau de service recherché ?
 - Comment retravailler les process ? Quels impacts sur les compétences de l'équipe ?
 - Au niveau individuel : la posture de manager.euse
 - Comment rassurer les agentes et agents quand on est soi-même en pleine interrogation ?
 - Comment déployer des décisions imposées ?

QUELQUES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DE VOS PROJETS



LES AGENTES ET AGENTS

Les démarches favorisant l'expression des agentes et agents, et tenant compte de leurs contributions et questionnements légitimes, permettent de valoriser leurs compétences et savoir-faire, voire d'enrichir les réflexions ou démarches engagées.

Les questions des agentes et agents qui reviennent le plus souvent sont les suivantes :

- le bouleversement autour **du lieu et des conditions de travail**, avec comme question sous-jacente l'impact sur la vie privée :
 - avec quels moyens (régime indemnitaire, matériel, avantages sociaux,...) ?
 - dans quelle configuration (équipe, hiérarchie, temps de travail,...) ?

- où ? (l'impact sur les déplacements peut être important, particulièrement pour les agentes et agents non titulaires du permis de conduire).
- La perception d'une disparition de la **reconnaissance** de leur travail par les citoyennes et citoyens et les élus : les agentes et agents sont habitués à être identifiés par la population comme appartenant à la commune, leur travail est reconnu par les citoyennes et citoyens, qu'advient-il avec l'intercommunalité ?
- la **spécialisation** qui va engendrer la perte de polyvalence ;
- le sentiment de « **déclassement** » que peuvent exprimer les agentes et agents de catégorie B et A ;
- la mutualisation nécessite une **harmonisation concrète des outils**. Ce processus de transition peut prendre du temps ;
- la **relation cliente client/fournisseuse 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 agentes et agents de la commune transférés à l'intercommunalité n'ont pas encore nécessairement le niveau d'expertise requis. **Un axe de professionnalisation des agentes et agents et de nouvelles perspectives de carrière pour ceux-ci seront à envisager.**

RECOMMANDATIONS :

- Associer, rassurer et accompagner le management intermédiaire, levier du changement opérationnel. Son rôle est central 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 agentes et 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 ?

NOTE DE LA DGCL (NOVEMBRE 2016)
SUR LES CONSÉQUENCES DES FUSIONS D'EPCI SUR LES PERSONNELS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SDCI

NOTE JURIDIQUE DE L'ADGCF
« RESSOURCES HUMAINES ET ÉVOLUTIONS DE PÉRIMÈTRES »
(AVEC MODÈLES D'ARRÊTÉS ET DÉLIBÉRATIONS)

6.2 Champ, principes et acteurs de la stratégie « ressources humaines »

La **gestion stratégique des ressources humaines intercommunales** ou l'accompagnement du volet « ressources humaines » des recompositions, s'appuie sur quatre grandes problématiques :

- 1) les questions d'emplois et d'effectifs ;
- 2) les questions de métiers et de compétences ;
- 3) l'organisation du travail et des équipes dans la mesure où la mutualisation, et plus encore une fusion :
 - a. fait bouger les lignes des organisations et des organigrammes,
 - b. provoque des modifications dans les collectifs de travail (équipes recomposées) et dans l'organisation du travail (charge de travail, périmètre d'activité, missions, processus, outils) ;
- 4) les conditions d'exercice du travail : temps de travail, régimes indemnitaires, avantages sociaux, ...

Cette démarche est avant tout une démarche managériale :

- il revient aux manager.euse.s de conduire la démarche dans les services, leur mobilisation permet d'asseoir la légitimité de la démarche auprès des agentes et agents ;
- être partie prenante dans la conduite du changement (objectifs, nouveau cadre de fonctionnement) permet aux manager.euse.s d'identifier le sens qu'ils peuvent y donner dans le cadre de leur service et ainsi dégager des opportunités dans la mise en œuvre ;

- les évolutions induites dans la fonction de manageuse et manager en termes de compétences et posture appellent un accompagnement adapté (formation mais aussi co-développement ou analyse de pratiques entre pairs favorisant la réflexivité et l'entraide opérationnelle).

LES FORMATIONS DE L'OFFRE NATIONALE SUR LE MANAGEMENT

L'ITINÉRAIRE DIRECTEUR.RICE ET CADRE CHARGÉ.E DES RESSOURCES HUMAINES.

FICHES EXPÉRIENCES : ACCOMPAGNEMENT DES EPCI EN RHÔNE-ALPES

Cette démarche mobilise également la fonction ressources humaines qui détient une grande partie des informations utiles et occupe une place privilégiée pour observer les changements à l'œuvre.

Pour cela, une fonction ressources humaines structurée, disposant des ressources suffisantes pour assurer des missions stratégiques et accompagner les évolutions est une condition majeure de réussite. Le CNFPT est à votre écoute pour vous accompagner.

6.3 La démarche opérationnelle

LE DIAGNOSTIC « RESSOURCES HUMAINES » À COURT TERME

Objectif 1 recueillir les informations

- **volet effectifs et emplois** : nombres d'agentes et agents, d'ETP, cadres d'emplois, âges, ancienneté ;
- **volet métiers et compétences** : métiers représentés, compétences, fiches de postes ;
- **volet organisation** : impacts organisationnels de la mutualisation, organigrammes actuels, schéma de mutualisation ;
- **volet conditions d'exercice** : régimes indemnitaires, œuvres sociales, temps de travail.

Remarque : ces informations ne sont pas toujours faciles d'accès et sont parfois à rassembler.

Méthode :

- procéder à des requêtes sur les systèmes d'information ressources humaines existants ;
- lancer une enquête auprès des communes membres (particulièrement adapté aux petites communes qui n'ont pas de SI) ;
- recueillir toutes les pièces utiles : accords sur l'aménagement du temps de travail notamment.

Objectif 2 mettre à plat les informations recueillies

- au niveau global de l'EPCI (éventuellement avec d'autres communes) ;
- traitements quantitatifs (statistiques) et construction de tableaux comparatifs des situations identifiées.

Objectif 3 analyser les informations sur les ressources humaines

- dans les cas de services communs ou mutualisés, identification des doublons, différences, et manques, c'est-à-dire ce que la GPEEC va permettre de traiter ;
- une analyse globale des ressources de l'EPCI sur chacune de ses missions et fonctions (services opérationnels et fonctionnels) ;
- analyse conduite avec les représentantes et représentants de la Direction des ressources humaines et de la Direction générale.

LE DIAGNOSTIC À MOYEN TERME (2 À 5 ANS)

Objectif 4 : dépasser l'état des lieux des ressources actuelles et établir des projections sur leur évolutions.

Données à recueillir et exploiter :

- tendances et flux naturels (départs à la retraite, GVT) ;
- enjeux liés à la masse salariale (part de remplacement pour les départs à la retraite, mobilités, ...) ;
- besoins en effectifs et/ou métiers nouveaux liés aux évolutions prévisibles de l'environnement : mutualisations, fusions, transferts de compétences ;
- analyse conduite avec les représentantes et représentants de la Direction des ressources humaines et de la Direction générale pour élaborer des scénarios d'évolution (des plus aux moins contraints).

EXEMPLE

ÉTAT DES LIEUX DES RESSOURCES	ANALYSE DES ÉCARTS	DÉFINITION DES BESOINS
À COURT TERME : 1 AN		
<p>Ressources humaines actuelles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectifs, statuts et cadres d'emplois, pyramide des âges • métiers et compétences, fiches de poste • conditions d'exercice du travail • organisation <p>(évaluation quantitative et qualitative)</p>	<p>Déséquilibres constatés à corriger :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sous ou sureffectifs par fonction • doublons ou vacances de poste • besoins en compétences nouvelles • recomposition du périmètre des postes <p>Gestion adaptative (schéma de mutualisation)</p>	<p>Évolutions et besoins des ressources humaines sur les 4 volets (effectifs, métiers, organisation, conditions d'exercice) = ce que doit faire la collectivité en termes d'activité et compétences pour mettre en œuvre sa stratégie et atteindre ses objectifs</p>
À MOYEN TERME (PROJET DE TERRITOIRE)		
<p>Évolutions prévisibles des ressources humaines :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tendances et flux naturels : départs à la retraite • besoins en effectifs et/ou métiers nouveaux liés aux évolutions prévisibles de l'environnement : mutualisations, fusions, transferts de compétence, besoins des usagers et usagers 	<p>Déséquilibres prévisibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • effectifs • métiers et compétences stratégiques • métiers et compétences sensibles <p>Gestion préventive</p>	<p>Évolutions et besoins des ressources humaines sur chacun des 4 volets</p>
<p>PLANS D'ACTION</p> <ul style="list-style-type: none"> • à court terme • à moyen/long terme <p>politiques de recrutement, de formation, de mobilité, d'organisation définition de modalités d'accompagnement (communication, management, dialogue social).</p>		

PARTIE 2

LES OUTILS EN APPUI À LA STRATÉGIE « RESSOURCES HUMAINES »

1. PRÉALABLES À LA RÉFLEXION STRATÉGIQUE

Fiche d'identité de l'EPCI

Date de création de l'EPCI	
Type d'intercommunalité : <ul style="list-style-type: none"> • Communauté de communes • Communauté d'agglomération • Communauté urbaine • Métropole • Syndicat 	
Nombre de communes	
Taille <ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'habitantes et habitants • Nombre d'agentes et agents : <ul style="list-style-type: none"> - de l'EPCI - de la ville-centre - de chaque commune membre 	
Date de la dernière fusion	
De nouvelles fusions sont-elles prévues ?	
Compétences exercées par l'EPCI <ul style="list-style-type: none"> • Obligatoires • Facultatifs • Optionnelles 	
Compétences exercées par la ville-centre	

Forces et faiblesses de l'intercommunalité

Objectif : Identifier les problématiques générales qui pourraient avoir un impact sur la stratégie « ressources humaines »

SITUATION DE L'EPCI	INDICATEURS CLÉS	+	-
Stabilité ou fusion prévue à moyen terme			
Origine du projet de fusion/ mutualisation/ élargissement			
Relations communes-EPCI			
Problématique rurale, urbaine, péri-urbaine			
Contraintes budgétaires			

Récapitulatif des mutualisations (existantes et à venir)

Rappel : Niveaux et modalités de mutualisation

Intégration faible

Intégration élevée



MODALITÉS DE MUTUALISATION (groupement de commande, mise à disposition, service commun,...)	ENTRE L'EPCI ET LA VILLE-CENTRE	ENTRE L'EPCI ET L'ENSEMBLE DES COMMUNES	ENTRE L'EPCI ET CERTAINES COMMUNES	ENTRE COMMUNES	AXES DE RÉFLEXION EN COURS
Services fonctionnels					
Lesquels ?					
Services opérationnels					
Lesquels ?					
Direction générale					
Transfert de compétences					

Maîtrise du cadre réglementaire sur les mutualisations

	PAS ENCORE	EN COURS D'ACQUISITION	MAÎTRISÉ
La.le DGS a-t-elle.il connaissance du cadre législatif ?			
La.le président.e a-t-elle.il connaissance du cadre législatif ?			
Les élus et élus communautaires ont-ils connaissance du cadre législatif ?			
Dispositifs de travail mis en place sur la mutualisation (VP dédié, groupes de travail, enquête,...)			

Analyser le système d'acteur.rice.s

DGS	ENTRE L'EPCI ET LA VILLE-CENTRE	AVEC LES AUTRES COMMUNES
Un.e même DGS		
Des DGS différent.e.s avec une alliance de travail		
Des DGS différent.e.s avec des intérêts divergents		
PRÉSIDENTE	DGS COMMUN VILLE-CENTRE/EPCI	DGS DIFFÉRENTS EPCI/VILLE-CENTRE
Même présidente président		
EPCI/maire ville-centre		
Présidente président et maire de la ville-centre différents		
BINÔME PRÉSIDENTE PRÉSIDENT/ DGS EPCI		
Dans une alliance de travail		
Divergence de points de vue		

Entretiens individuels : agentes et agents et élues et élus

1. AGENTES ET AGENTS

Âge	
Statut	
Niveau de diplôme	
Concours	
Ancienneté dans le poste	
Quotité de travail estimée par activité	
Vœux de modification de temps de travail	
Vœux de mobilité : • au sein du bloc local • hors FPT • au-delà de 30 km	
Définition de ce qu'est ou pourrait être : • la mutualisation • la spécialisation	
Identification des leviers/avantages à la mutualisation	
Identification des freins/inconvénients ou contraintes, liés à la mutualisation	

2. ÉLUES ET ÉLUS

Avis sur les mutualisations existantes et les besoins	
Impact de l'évolution de l'EPCI sur l'organisation des services	
Optimisation des services à l'échelle du bloc local : • services au public • organisation et finances • place et rôle des autorités territoriales	
Appréciation sur le fonctionnement des services	
Améliorations souhaitées dans l'organisation ou le fonctionnement	
Économies prioritaires à réaliser	
Objectifs prioritaires de la mutualisation	
Attentes vis-à-vis de la mutualisation en termes de : • ressources humaines • moyens et compétences • service public	
Freins à la mutualisation	

Grilles construites à partir de l'accompagnement de la CC du Chardon Lorrain par le CdG 54.

Diagnostic de mutualisation

1. ENTRÉE PRIVILÉGIÉE POUR LA MUTUALISATION

LES ENTRÉES DANS LA MUTUALISATION	OBJECTIFS	NIVEAU D'AVANCEMENT	QUESTIONS QUI SE POSENT
Appui aux communes	Mise à disposition des services fonctionnels de l'EPCI pour les communes		
Création de services communs	Optimisation des ressources et des process		
Projet de territoire avec des transferts de compétences associés	Identifier les enjeux et les axes de développement du territoire. Identifier les impacts des transferts de compétences et de la mutualisation.		

2. AMBITION ET ENJEUX DE LA MUTUALISATION (on ne mutualise pas dans le vide)

AMBITION ENJEUX - VISION	POSITION DES ÉLUES ET ÉLUS	POSITION DE LA DG DE L'EPCI	VISION DES ÉQUIPES
Maintenir et/ou améliorer la qualité des services			
Contribuer à mieux satisfaire les usagères et usagers			
Partager les services pour accroître la disponibilité des expertises			
Rechercher une plus grande efficacité/efficience économique			
Renforcer la proximité			
Renforcer la cohérence des politiques publiques			
Renforcer la communauté d'intérêt/Faire davantage reconnaître l'identité intercommunale			
Trouver une nouvelle façon de produire des services publics			
Faire des économies d'échelle			

3. LA CONDUITE DU PROJET DE MUTUALISATION

	OUI (qui ?)	NON (cela pose-t-il des problèmes ?)	ÉVOLUTIONS PRÉVUES ?
La.le pilote « politique » pour arbitrer	Une élue un élu en charge de la mutuali- sation ? La présidente le président ?		
La.le pilote « technique » pour conduire	La.le DGS ? Une directrice, un directeur ?		
Une équipe projet est-elle mise en place ?	Les directrices et directeurs ? Les cheffes et chefs de services ?		
Des groupes de travail techniques ont-ils été mis en place ?	Agentes et agents de l'EPCI ? Agentes et agents des communes ?		
Quel calendrier ?	...		

4. LE SCHÉMA DE MUTUALISATION

SOUS-RUBRIQUES	OBJECTIFS	POINTS DE VIGILANCE	+	-
Quelle est la place du schéma dans les projets conduits par l'EPCI ?	Apprécier si le schéma s'inscrit dans une stratégie territoriale	Existence ou pas d'un schéma		
		Mise en cohérence avec les autres projets de l'EPCI		
Quelles ambitions du schéma ?	Apprécier si le schéma répond à des objectifs qualifiés	Formalisation des objectifs		
		Partage des objectifs		
Quelle(s) clé(s) d'entrée ?	Apprécier les axes retenus pour la structuration du schéma	Services communs		
		Appui aux communes		
		Projet de territoire		
Quelle démarche ?	Apprécier la qualité de la démarche projet	Existence d'un dispositif de travail		
		Mobilisation des élues et élus		
		Place donnée aux équipes		

5. FORCES ET FAIBLESSES DE LA MUTUALISATION

	DÉMARCHES ET RÉALISATION CONDUITES		DÉMARCHES À CONDUIRE	
	Entre l'EPCI et la ville-centre	Entre l'EPCI et toutes ou certaines communes	Entre l'EPCI et la ville-centre	Entre l'EPCI et toutes ou certaines communes
Mise en place de services fonctionnels communs				
Lesquels ?				
Les +				
Les -				
Appui aux communes				
Quelles formes ?				
Les +				
Les -				
Mise en place de services opérationnels communs (en lien avec le projet de territoire ?)				
Lesquels ?				
Les +				
Les -				

2. ÉVALUATION DES IMPACTS SUR LES RESSOURCES HUMAINES DE LA MUTUALISATION ET DU PROJET DE TERRITOIRE

Ce schéma illustre les différents volets thématiques à explorer dans la conduite d'une démarche de GPEEC intercommunale ainsi qu'une échelle permettant d'apprécier le degré des changements pour chaque volet (1 : pas de changement, 2 : faible, 3 : moyen, 4 : fort).

Il peut être employé pour conduire une analyse globale ou au niveau d'un service ou d'un poste de travail.

1 : pas de changement

2 : des doublons

3 : des sureffectifs

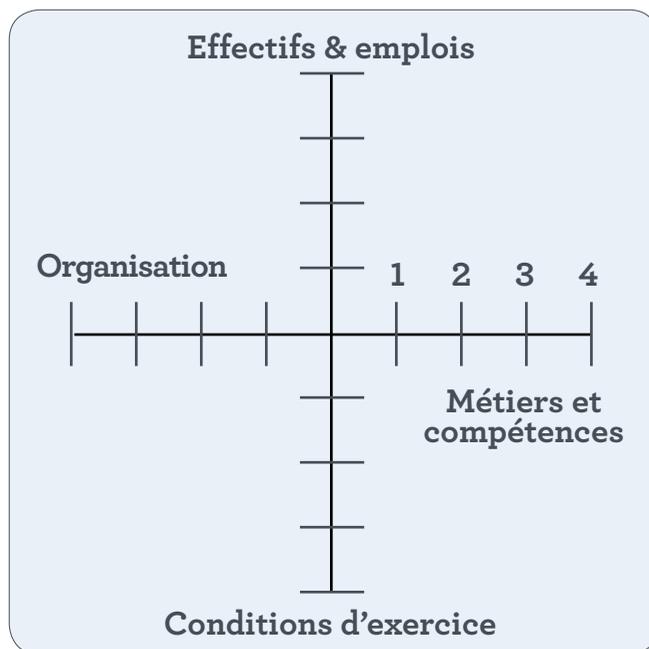
4 : des manques

1 : pas de changement

2 : changement d'organisation de l'équipe

3 : fusion d'équipes

4 : refonte des processus



1 : pas de changement

2 : nouvelles notions professionnelles

3 : remplacement d'un pan entier

4 : changement de métier

1 : renforcement

2 : ajustement

3 : remise en cause

4 : bouleversement

3. ÉLABORER UNE STRATÉGIE « RESSOURCES HUMAINES » INTERCOMMUNALE

L'état des lieux des ressources humaines

DIAGNOSTIC DES RESSOURCES HUMAINES	EPCI	VILLE-CENTRE	COMMUNES
Nombre d'agentes et agents au total (+ ETP)			
Services techniques : nombre d'agentes et agents			
Catégorie A			
Catégorie B			
Catégorie C			
Agentes et agents titulaires/Agentes et agents non-titulaires			
Services administratifs : nombre d'agentes et agents			
Catégorie A			
Catégorie B			
Catégorie C			
Agentes et agents titulaires/Agentes et agents non-titulaires			

La cartographie des emplois et des compétences

Pour développer une stratégie « ressources humaines » au niveau du bloc local, il est possible de réaliser une cartographie des emplois sur le territoire concerné. Ce travail s'appuie sur un recensement exhaustif des emplois et de leurs principales caractéristiques afin de donner à voir la structure des effectifs pour l'EPCI et chaque commune membre.

MÉTHODE

1) Recensement des emplois permanents

au niveau de l'EPCI et des communes membres, éventuellement en partenariat avec le Centre de gestion. Ce recensement peut également inclure les emplois des organismes et établissements de l'EPCI et des communes (CIAS/CCAS, école de musique, syndicat, etc.) :

- matricule ;
- statut et grade ;
- situation juridique des non-titulaires et emplois aidés ;
- genre/sexe ;
- date de naissance ;
- temps complet ou non ; durée hebdomadaire de travail ;
- service d'affectation ; intitulé de l'activité, du poste, du métier ;
- intitulé de l'activité éventuellement exercée à titre secondaire ;
- fonction d'encadrement ; autres fonctions ;
- diplôme.

2) Traitement statistique des données récoltées.

3) Rendu cartographique

NB : la collecte des données peut demander un temps long qu'il faut intégrer à la conduite du projet.

La cartographie des emplois et des effectifs est un outil qui permet de croiser les dimensions statutaires, démographiques et professionnelles et de visualiser leur distribution entre les différentes entités du bloc local. Elle permet de **mettre en évidence les grands équilibres de la structure des effectifs du bloc local.**

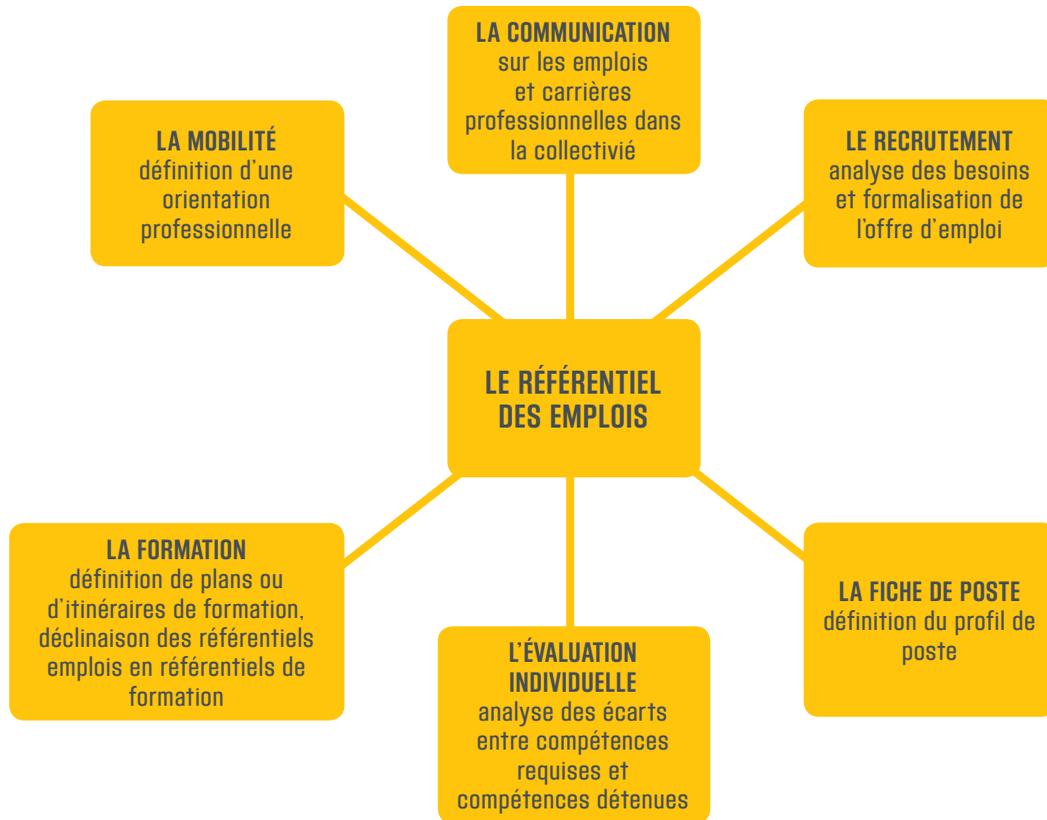
La cartographie objective les ressources en présence et permet notamment d'identifier :

- les problématiques spécifiques de certaines structures (vieillesse, précarité, répartition par filière ou catégorie) ;
- les doublons ou sous-effectifs ;
- les manques au sein des organisations, sur certains métiers ou compétences professionnelles ;
- les ressources disponibles au sein du bloc local.

LE RÉFÉRENTIEL DES EMPLOIS

La cartographie des emplois et des compétences et le diagnostic des ressources humaines permettent de construire un référentiel ou un répertoire des emplois du

territoire. Ce dernier constitue un appui précieux pour alimenter les différents volets d'une gestion stratégique des ressources humaines intercommunales :



Recommandations

Un tel dispositif est toujours assez long à amorcer. Il est souhaitable de limiter la collecte des données sur un délai court afin de maintenir la mobilisation des structures. Enfin, il apparaît plus efficient de ne renseigner qu'une dizaine de variables et de ne pas céder à la tentation de l'exhaustivité en agrégeant d'autres registres d'information. Dans un jeu « gagnant-gagnant », il est important que les structures enquêtées disposent d'un retour d'informations et de fichiers consolidés.

La cartographie des emplois permet de rassembler et de donner à voir un riche en-

semble de données qui n'est toutefois pas immédiatement lisible ou compréhensible par les actrices et acteurs. Elle gagne donc à être accompagnée d'efforts en termes de communication et de pédagogie. Si elle constitue une base de réflexion riche et pertinente pour envisager la gestion stratégique des ressources humaines au niveau du bloc local, elle suppose une certaine maturité des actrices et acteurs et une structuration de la fonction « ressources humaines » effective (existence de fiches de poste, mise en œuvre et exploitation des entretiens professionnels annuels, voire élaboration d'un référentiel des emplois de la collectivité ou du territoire).

RÉPARTITION PAR FAMILLES PROFESSIONNELLES DES MÉTIERS
DES INTERVENTIONS TECHNIQUES

Exemple de cartographie des emplois et des compétences à l'échelle d'un territoire



[RETROUVEZ LE GUIDE CNFPT
DE LA CARTOGRAPHIE DES
EMPLOIS ET COMPÉTENCES](#)

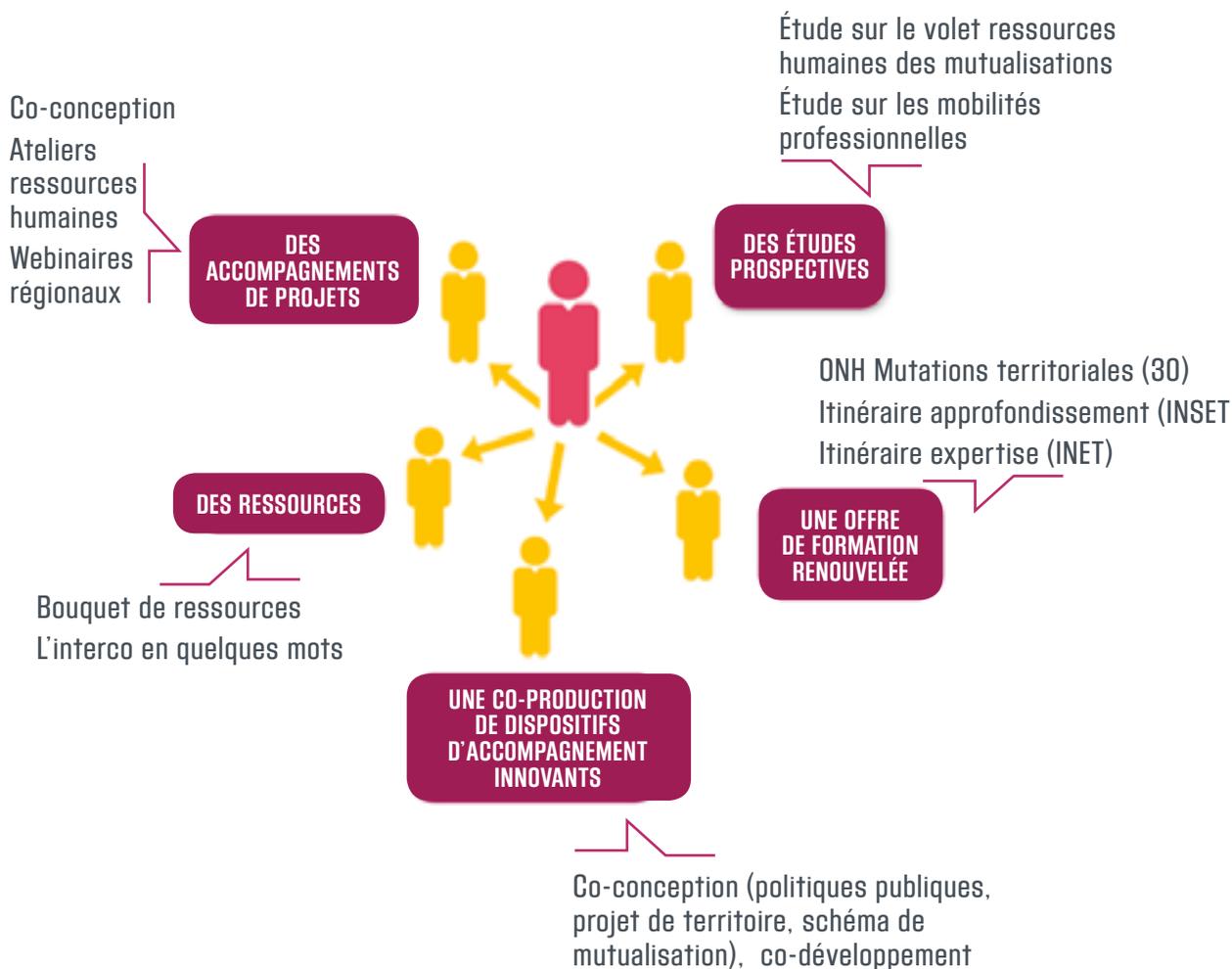
Schéma global des options de gestion d'une stratégie « ressources humaines » intercommunale

		EMPLOIS ET EFFECTIFS	MÉTIERS ET COMPÉTENCES		ORGANISATION	CONDITIONS D'EXERCICE DU TRAVAIL
Court terme	<i>Gestion défensive</i>	Réduction de la masse salariale	<u>Individuel</u>	<u>Collectif</u>		Recompositions (services, postes)
	<i>Gestion adaptative</i>	Mobilités	<ul style="list-style-type: none"> • Bilans de compétences • VAE 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de formation mutualisé • Échanges de pratiques et d'expériences 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction de process fonctionnels et quotidiens (circuit courrier, paie, chèques déjeuner, ...) • Vigilance sur les RPS • Élaboration d'organigrammes de services (notamment pour les services communs) • Structuration de la fonction ressources humaines 	Harmonisations (temps de travail, RI, œuvres sociales)
Moyen terme (2-5 ans)	<i>Gestion préventive</i>	Recrutements	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement individuel • Coaching • Parcours d'évolution professionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Cartographie des emplois et des compétences • Accompagnement de la ligne managériale 		

L'accompagnement des dynamiques intercommunales au CNFPT

Un groupe de travail national piloté par le CNFPT, composé de représentantes et représentants de ces différents métiers, conduit le projet d'accompagnement des dynamiques intercommunales depuis 2013, en lien avec un groupe de DGS d'intercommunalités.

Les actrices et acteurs réunis ont mis l'accent sur la nécessité d'anticiper et d'accompagner les transformations en cours et à venir, leurs impacts sur les organisations, le contenu du travail et les compétences des agentes et agents. Ces orientations ont guidé la construction d'un bouquet de services sur les dynamiques intercommunales.



POUR PLUS D'INFORMATION, PRENEZ CONTACT AVEC VOTRE DÉLÉGATION OU ANTENNE DU CNFPT.

Des outils à votre disposition

1. LE BOUQUET DE RESSOURCES SUR LES DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES

Evolutions intercommunales : le CNFPT vous accompagne

En cas de problème d'affichage, consultez cet email [en ligne](#)



Découvrez en ligne et en accès libre le bouquet de ressources sur « l'intercommunalité » mis à votre disposition par le CNFPT

Conçu en deux volets, ce bouquet de ressources présente les connaissances générales et les fondamentaux juridiques de l'intercommunalité et propose des méthodes et des outils pour la mettre en oeuvre.

60 thématiques sont développées en 4 types de ressources :



une fiche de synthèse
avec les points à retenir



des témoignages vidéos
de cadres de collectivités
et d'experts



des liens vers pour
aller plus loin



les actions de formation
proposées par le CNFPT

Découvrez
le bouquet de ressources

Centre National de la Fonction Publique Territoriale - 80 rue de Reuilly - CS 41232 - 75578 Paris Cedex 12
www.cnfpt.fr

VOUS SOUTIENNEZ VOS DÉMARCHE

2. NOTRE INTERCO EN QUELQUES MOTS

Le manque de communication auprès des agentes et agents dans le cadre de recompositions (mutualisations, fusions, communes nouvelles) peut engendrer une inquiétude diffuse et fait peser sur les cadres intermédiaires la charge d'expliquer une situation qu'eux-mêmes ne maîtrisent pas.



Dans ce cadre, le CNFPT a développé un outil « prêt à l'emploi » comprenant :

- un volet commun sur ce que tout.e agent.e doit savoir (cadre réglementaire, enjeux, intérêt du niveau intercommunal, impacts sur les ressources humaines et l'organisation possibles,...) ;
- une trame à remplir et à contextualiser par chaque collectivité ;
- un guide d'usage pour la direction générale, la direction ressources humaines et/ou les cadres intermédiaires.

3. UNE OFFRE DE FORMATION ADAPTÉE À VOS PROJETS

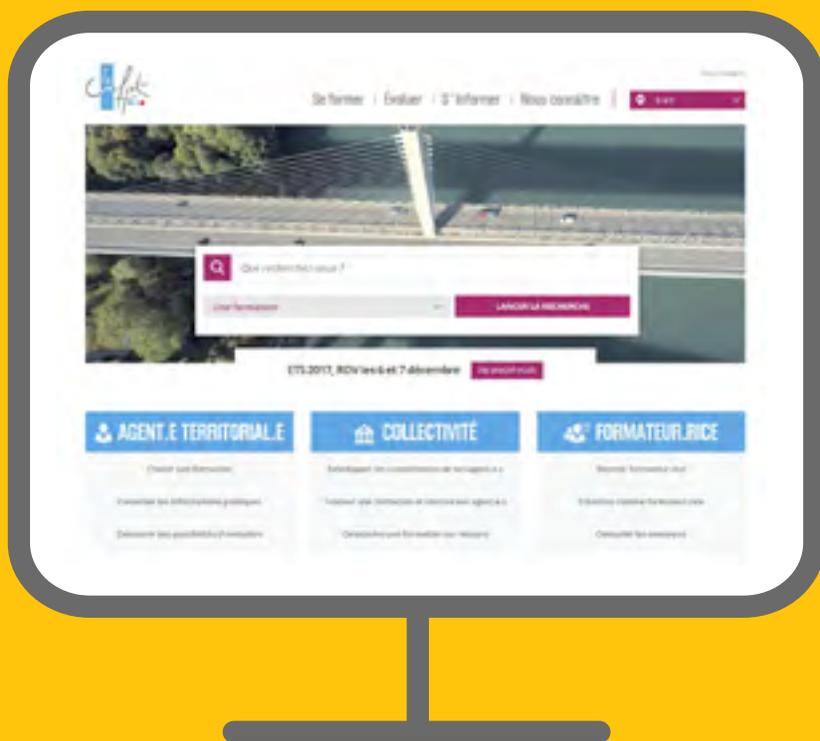
Les outils présentés dans ce guide ont pour ambition d'amorcer et d'enrichir vos démarches. En complément, les structures du CNFPT (délégations, antennes, institut) se tiennent à votre écoute et proposent notamment :

- une offre de formation sur les dimensions ressources humaines et management qui peut venir appuyer les besoins de professionnalisation de vos agentes et agents,
- des accompagnements méthodologiques de vos projets, en intra ou en union.

N'hésitez pas à prendre contact avec elles.



POUR ALLER PLUS LOIN
RETROUVEZ LE BOUQUET DE RESSOURCES
SUR LES DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES
SUR WWW.CNFPT.FR
RUBRIQUE MÉDIATHÈQUE



CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY
CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 - FAX : 01 55 27 44 07
WWW.CNFPT.FR