



© Pixabay

DYNAMIQUES
TERRITORIALES

L'évaluation du schéma de mutualisation





Contexte

La loi de Réforme des Collectivités Territoriales (« RCT ») du 16 décembre 2010 a instauré la mise en place obligatoire, pour les EPCI à fiscalité propre, d'un schéma de mutualisation, qui doit être élaboré dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux et soumis aux élus des communes et de la communauté.

Le renouvellement des exécutifs locaux début 2020 conduira donc les EPCI à la mise en place obligatoire d'un nouveau schéma de mutualisation des services.

En ces termes, il peut donc être envisagé de déployer une démarche d'évaluation du schéma de mutualisation, centrée sur un travail d'analyse et de recueil des retours d'expérience des différentes parties prenantes, permettant de fournir l'ensemble des éléments d'aide à la décision nécessaires aux élus et d'aboutir à la formulation de préconisations, pour l'élaboration des objectifs, du périmètre et des modalités du prochain schéma sur la période 2021-2026.

L'élaboration et le déploiement du questionnement évaluatif devra ainsi s'appuyer sur différents leviers :

- Une approche partagée des questions évaluatives, afin d'aborder l'ensemble des dimensions de l'évaluation, qui permette de juger de l'état d'atteinte des objectifs fixés par le schéma, d'identifier les points d'appui et les freins, et de tirer des enseignements et préconisations pour la préparation du nouveau schéma,
- Une mobilisation des acteurs partenaires (élus, services référents, communes), parties prenantes dans la mise en œuvre du schéma de mutualisation, dans une optique de co-construction.

La démarche évaluative peut porter sur deux grands axes d'étude :

- **Évaluer les résultats et les effets du schéma depuis sa mise en œuvre sous différents angles :** qualité du service rendu et son évolution par rapport à la situation préexistante, coûts et économies générés, évolutions des demandes des communes membres, synergies développées entre les entités du bloc intercommunal, montée en expertise des agents sur certaines compétences mutualisées, niveau d'adhésion des acteurs, adéqua-

tion du schéma avec le projet de territoire, les besoins réels des collectivités, etc...

- **Évaluer le système actuel et les moyens alloués :** pilotage du schéma de mutualisation, dialogue de gestion, organisations en place et modes de fonctionnement, moyens alloués et leur adéquation par rapport au périmètre du service, modalités de mutualisation des agents, modalités d'identification des coûts du service et systèmes de refacturation associés, etc...

L'objectif est de fournir l'ensemble des éléments d'aide à la décision nécessaires aux élus.

L'évaluation du schéma de mutualisation comporte donc nécessairement **des notions d'évaluation qualitative** (qualité du service rendu, efficacité de l'organisation et des moyens mis en place, perception du système de pilotage et d'échanges etc...) **et quantitative** (dimension financière liée aux coûts, volume d'activité du service, délais, etc...).

Concernant plus particulièrement la dimension financière de l'évaluation, l'analyse du système mis en œuvre peut être appréciée à l'aune des critères suivants :

- **Exhaustivité de l'assiette de calcul des coûts** (charges de personnel, charges générales, charges indirectes telles que les coûts des services support, des bâtiments, etc...), appréciée notamment au regard des charges incorporées/exclues et des liens avec les systèmes d'information RH et de gestion financière pour les coûts de fonctionnement ;
- **Simplicité**, du point de vue du recueil des flux (sur déclaratif des directeurs et chefs de services, sur factures etc...), de leur calcul (coût total, proratisation, coût moyen), de leur suivi (acteur en charge,

périodicité) et des modalités de refacturation aux communes (clés de répartition, facturation à l'acte, impact sur l'attribution de compensation, etc...) ;

- **Fiabilité et pertinence**, notamment au regard de la nature des charges et de leur périmètre de répartition (Directions/Services) ;
- **Conformité** au regard de la législation et au cadre normatif en vigueur ;
- **Performance et optimisation du système mis en place** : dans le cadre d'une refacturation des

coûts par les attributions de compensation, leur évolution a-t-elle permis d'optimiser la dotation d'intercommunalité tout en limitant ses effets pervers sur les dotations communales (via l'écrêtement notamment) ?

Il s'agira notamment d'évaluer l'adéquation du système mis en place avec les objectifs poursuivis par le schéma (l'exhaustivité de l'assiette de calcul des coûts pouvant par exemple s'évaluer au regard de choix éventuellement assumés par

les parties prenantes), ainsi que les modalités de son application réelle tout au long de la durée du schéma et des conventions attenantes.

De fait, l'analyse peut ainsi s'envisager dans le temps de manière rétrospective (depuis la mise en place du schéma de mutualisation) et peut comporter une vision prospective (aborder les pistes d'évolution ou de développement du schéma de mutualisation).



L'évaluation dans la pratique

La démarche s'articule
en trois temps distincts.



ÉTAPE 1

Cadrer la démarche et les investigations auprès des parties prenantes :

- cadrer les travaux (planning, modalités de travail, résultats attendus...),
- construire le référentiel d'évaluation qualitative et quantitative (critères d'évaluation, cadre de l'analyse financière, etc...),
- construire les outils de collecte adaptés à chacune des parties prenantes (pilotage du schéma de mutualisation, services mutualisés, communes membres).

Réaliser l'évaluation du schéma de mutualisation sur les différents questionnements évaluatifs et apporter des éléments d'analyse probants aux décideurs

Réaliser les investigations auprès des parties prenantes : entretiens ou groupes de travail auprès :

- des services impliqués dans le schéma de mutualisation,
- des élus référents de l'EPCI,
- de chacune des communes de l'EPCI (services et élus), en tant qu'adhérentes ou non adhérentes au schéma de mutualisation ou à certains de ses services.

ÉTAPE 2

Organiser les investigations autour de deux échelles d'analyse :

- au niveau du schéma de mutualisation dans son ensemble : fonctionnement, pilotage, vision, etc...
- au niveau de chacun des services mutualisés : modalités de mutualisation et de facturation, mise en pratique des conventions, effets sur le territoire, etc...
- réaliser l'analyse et restituer aux différentes parties prenantes.

ÉTAPE 3

Proposer des évolutions pour le schéma de mutualisation 2021-2026 :

- s'appuyer sur la phase d'investigations pour la récolte des besoins, des pistes d'évolution ou d'approfondissement du schéma de mutualisation,
- réaliser des entretiens ou des groupes de travail pour approfondir et formaliser ces pistes d'évolutions ou de développement du schéma, si possible en incluant des représentants de l'EPCI et des communes (services et élus).

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE

L'évaluation de schéma de mutualisation conduit fréquemment à lier l'efficacité des solutions de partage de ressources envisagées et les règles ou modalités de refacturations aux parties prenantes.

Parmi les enjeux rencontrés dans le cadre de ces démarches, reviennent fréquemment :

- Les modalités de gouvernances de la mutualisation, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de services communs. Le pilotage des services communs et les enjeux d'organisation des services tant dans la volumétrie des tâches confiés que dans leur priorisation peut s'avérer être un enjeu clé de la réussite de la démarche.
- La définition d'objectifs clairs, si possible adossés à des indicateurs de mesure simple et mesurables, pour chaque axe de mutualisation permet d'en garantir le sens et l'évaluabilité au fil de l'eau.
- Des modalités de refacturation reposant sur :
 - un niveau de refacturation des coûts de services (gratuité totale / refacturation partielle / totale) et des modalités de refacturation clairement définies (refacturation vs. déduction des attributions des compensations pour les services communs) ;
 - un périmètre de charge à définir le plus précisément possible, de la seule refacturation des charges de personnel au coût complet incluant la totalité des coûts de fonctionnement et de renouvellement des immobilisations ;
 - un pilotage financier précis gage de la qualité des informations de refacturation fournies et de la fréquence du reporting ;
 - des clés de refacturation stables et bien comprises.

FAQ

schéma de mutualisation



Comment construire la démarche évaluative ?

Les questions évaluatives sont structurées autour de critères évaluatifs. Ceux-ci sont déclinés en indicateurs et ou descripteurs pour lesquels des outils méthodologiques seront construits pour recueillir les données.

- Définition de la question évaluative : éléments de contexte et de compréhension permettant de mieux appréhender la question, ses enjeux et les principaux éléments à prendre en compte dans l'évaluation du schéma.
- Définition des critères évaluatifs : éléments qui permettent d'apprécier le succès du schéma et sur lesquels s'appuyer pour répondre à la question posée. A chaque question est associé un ou plusieurs critères évaluatifs. À titre illustratif, il pourra être évalué :
 - La pertinence du schéma de mutualisation :
 - niveau de réponse aux enjeux du projet de territoire et aux enjeux à venir,
 - niveau de réponse aux attentes actuelles et en devenir des communes.
 - La qualité du service rendu :
 - la qualité du service rendu par les services mutualisés et le niveau de satisfaction des communes membres « utilisatrices »,
 - l'amélioration de la qualité du service public rendu à l'utilisateur et l'amélioration de la qualité des projets menés sur le territoire.
- Définition des indicateurs/données : données quantitatives ou qualitatives qui seront recueillies et permettront de donner une mesure ou une qualification précise au critère évaluatif auquel elles se rattachent.

Ces éléments sont collectés à travers différentes sources : analyse documentaire, lors des entretiens d'investigation, analyses et recoupements d'indicateurs de production, retraitement des données financières, etc...

Quelles données collecter et analyser ?

1. Les données quantitatives

Ressources RH – Moyens mobilisés

- Effectifs/ETP impliqués dans les services mutualisés,
- Modalités de mobilisation des ressources : mutualisation d'agents communaux ou intercommunaux existants, recrutements nouveaux suscités par la mise en place du service.

Données d'activités – Indicateurs de réalisation et de résultats

- Volumes des demandes faites aux services mutualisés / volumes de dossiers ou actes traités par les services (selon les indicateurs disponibles),
- Éventuels indicateurs disponibles traduisant les effets de la mutualisation : délais de prise en charge, délai de traitement et de réponse, nombre et fréquence des échanges, degré de satisfaction des communes membres « utilisatrices », etc...

Données financières

- Coûts liés à la mutualisation et aux moyens mis en œuvre :
 - Coûts intégrés relatifs aux moyens humains : rémunérations, complémentaires santé, dépenses liées à la médecine du travail, modalités de prise en compte différenciées des dépenses d'action sociale, etc...
 - Coûts de fonctionnement des services et des bâtiments (charges incorporables, unités de mesure, référence temporelle...),
 - Charges incorporées/exclues et modalités d'identification et de calcul.
- Clés de répartition mises en œuvre dans les systèmes de refacturation et modalités de calcul associées,
- Évolution des attributions de compensation liée aux systèmes de refacturation,

- Évolution du CIF de l'EPCI et des dotations des collectivités du territoire (dotation d'intercommunalité et dotations forfaitaires notamment),
- Documents financiers divers liés à la mutualisation : fiches d'impact des services mutualisés, états financiers divers, comptes administratifs, etc...

2. Les données qualitatives

- Éléments descriptifs du schéma de mutualisation, de sa constitution et de ses bilans (conventions, schéma, fondements juridiques, synthèses et documents produits lors des travaux initiaux, fiches d'impact, etc...),
- Éléments descriptifs de l'organisation en place et des modes de fonctionnement (procédures, notes d'organisation, modalités d'organisation du service et de mutualisation des agents et/ou du matériel, etc...),
- Évaluation des interlocuteurs concernant le système mis en place (organisation, pilotage, refacturation, etc...),
- Évaluation des interlocuteurs concernant les effets et résultats du schéma de mutualisation, par critères/thématiques liées aux questions évaluatives posées :
 - Service rendu par les services mutualisés,
 - Qualité de service,
 - Coûts de la mutualisation,
 - Niveau de réponse/adaptation du service fait aux besoins réels,
 - Dynamique territoriale et synergies, montée en compétences,
 - Adéquation du schéma avec le projet de territoire,
 - Etc...





Ces données d'évaluation recensées permettent la formalisation d'analyses, relatives notamment aux enjeux de la mutualisation compte tenu des besoins actuels et futurs du territoire, au périmètre concerné par le schéma (direction, service, programme, catégories de personnel, etc...), aux dispositifs en place (organisation, fonctionnement, pilotage, impacts financiers réels, etc...), à la vision des différentes parties prenantes, aux effets et aux résultats concrets sur les territoires (évolution des demandes, de la qualité du service rendue, de la synergie sur le territoire, de l'adhésion des parties prenantes, etc...).

Ces analyses se font tant dans le temps (rétrospective depuis la mise en place), que dans l'espace (selon les communes/territoires concernés), de manière globale pour l'ensemble du schéma et par service mutualisé.

C'est bien **le croisement, la mise en perspective de ces données entre elles, avec des données comparatives de parangonnage le cas échéant, la vision des interlocuteurs impliqués** qui permettent de répondre aux questions évaluative et ainsi de fonder l'évaluation.



Focus sur l'évaluation financière

Pour que chacune des collectivités prenant part à la mutualisation (communes et EPCI) « s'y retrouve » en termes d'impacts financiers et budgétaires, il faut que le coût du service ou de l'équipement mutualisé fasse l'objet d'une ventilation à l'aide d'une clé de répartition claire, simple et définie en amont (exemples : nombre de titres et de mandats passés pour chaque commune).

L'impact financier et budgétaire de la mutualisation doit donc pouvoir être analysée à l'aune :

- De l'évaluation par les interlocuteurs des modalités de calculs et de refacturation des coûts : clarté du système mis en place, appropriation de la méthodologie de calcul, adéquation des modalités de refacturation avec la nature des activités et des besoins, etc...
- De l'analyse de l'ensemble des coûts générés et du système de répartition entre les parties prenantes : recensement des coûts directs, modalités de prise en compte des charges de structure (services supports, bâtiments, etc...), charges incorporées/exclues, approche d'un coût complet du service, clés de répartition définies, etc...
- De l'évaluation des gains générés en termes de recettes au niveau des dotations de l'État :
 - La refacturation via l'attribution de compensation des communes permet une majoration de la dotation d'intercommunalité via l'augmentation du CIF,
 - Il s'agit ainsi d'apprécier si la plus forte intégration du territoire, via le schéma de mutualisation, a contribué à amortir les baisses de dotations subies en parallèle sur la période : analyse de l'évolution rétrospective de la dotation d'intercommunalité de sorte à mesurer le surplus de dotation lié à l'instauration des services commun,
 - Néanmoins, l'évolution des attributions de compensation a par ailleurs un impact potentiellement pervers sur le potentiel fiscal des communes membres et ainsi sur leur propres dotations : il s'agira d'approcher l'impact collatéral de l'amélioration de la dotation d'intercommunalité sur les dotations forfaitaires des communes.

L'impact financier et budgétaire estimé dans le cadre de l'évaluation doit nécessairement être mis en relation avec les indicateurs d'évolution de la qualité et du niveau de service rendu sur le territoire, la mutualisation pouvant tout à la fois être génératrice d'économies d'échelle ou, à l'inverse, génératrice de coûts nouveaux liés à l'apport d'une expertise nouvelle permettant une augmentation du service public sur le territoire.



RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010.
- Article L. 5211-39-1 du CGCT.



CONTACTS

ADGCF

Katia Paulin

katia.paulin@adgcf.fr

KPMG

Jean-Pierre Peretti

Directeur-Associé KPMG

Secteur public

jpperetti@kpmg.fr