

Étude de la *////* mutualisation des services RH en Bretagne



SOMMAIRE

Introduction	4
Titre 1 : L'état des lieux des mutualisations et leur mise en œuvre	9
Partie 1 : Les prémices des mutualisations	9
1.1 Les objectifs de la mutualisation	10
1.2 Les périmètres des mutualisations	10
1.3 La gouvernance du projet de mutualisation	11
1.4 La clé de répartition financière	14
1.5 L'association des différentes parties prenantes	14
Partie 2 : la mise en œuvre de la mutualisation	17
2.1 Une mutualisation impliquant des changements organisationnels	17
2.2 Panorama des organisations des services de ressources humaines mutualisés en Bretagne	18
Titre 2 : Le bilan des mutualisations et les préconisations générales	24
Partie 1 : le bilan des mutualisations :	25
1.1 L'atteinte des objectifs initiaux	25
1.2 Les difficultés rencontrées	26
1.3 L'impact de la mutualisation sur le poste de Directeur.trice et Responsable des Ressources Humaines	27
1.4 Les outils d'évaluation	30
Partie 2 : Les préconisations générales	31
1.1 Les facteurs de réussite	31
1.2 Les écueils à éviter	32
1.3 Recommandations d'ordre général : respecter les différentes étapes de la gestion de projet	33
Conclusion	38
Annexes	40



INTRO

Rappel du cadre juridique

La mutualisation ne connaît pas de définition juridique précise mais peut se définir comme étant la mise en commun de moyens entre différentes structures.

Des mutualisations à géométrie variable

La mutualisation peut concerner différents services ou compétences (finances, informatique...) et se traduire par la mise en commun de

moyens humains mais également techniques, financiers... Elle peut également prendre différentes formes : mutualisation verticale descendante ou ascendante, mutualisation horizontale. Dans un contexte de maîtrise de la dépense

publique, plusieurs lois s'attachent à prévoir des outils juridiques à destination des collectivités souhaitant s'engager dans une démarche de mutualisation de leurs services.

Parmi ces outils juridiques peuvent être cités¹ :

- **La prestation de services** qui est la situation dans laquelle une collectivité est amenée à recevoir un service (appui juridique, financier...) contre paiement de la prestation rendue.

- **La mise à disposition d'agents ou de services** qui implique que tout ou partie des agents d'un service sont mis à disposition d'une collectivité pour l'exercice de certaines missions contre le remboursement des frais inhérents.

Les agents mis à disposition conservent le même employeur mais sont amenés à réaliser des missions pour une autre collectivité.

- **Le service commun** résulte de la créa-

tion d'un nouveau service qui réalise ses missions aussi bien pour la collectivité « employeur » que pour le compte d'autres collectivités contre remboursement. Dans cette hypothèse, la création d'un service commun résulte souvent d'un transfert de personnel des collectivités en faisant partie vers le service commun.

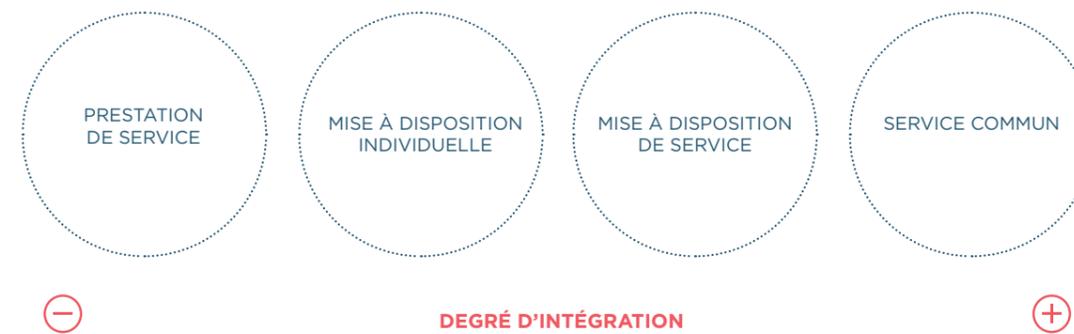
D'autres types de mutualisations existent tels que les groupements de commande, les partages de biens meubles voire immeubles etc. Notre étude portant uniquement sur les cas de mutualisations des services RH nous avons volontairement fait le choix de ne pas aborder ces dernières formes de mutualisations même si elles existent.

Des mutualisations avec des degrés d'intégration différents

La mutualisation peut s'opérer par étapes et selon des degrés d'intégration différents en fonction des volontés poli-

tiques mais aussi de l'existence ou non d'habitudes de coopération entre les collectivités concernées.

Forme de mutualisation et degré d'intégration



Chaque forme de mutualisation correspond à un degré d'intégration différent.

Le schéma présenté ci-dessus, permet par exemple de distinguer la prestation de services avec un niveau d'intégration faible du service commun dans lequel le degré d'intégration est fort. En Bretagne, dans la grande majorité des cas, le choix s'est porté vers la création d'un service commun.

Contexte et objectif de l'étude

Chiffres clés de la mutualisation des services de ressources humaines en Bretagne² :



² Données susceptibles d'évoluer entre la réalisation des entretiens (de juillet 2021 à février 2022) et la publication de l'étude

INTRO

Si certaines mutualisations des services de ressources humaines existent depuis 10 ou 20 ans, la plupart ont été mises en place il y a environ 4 ou 5 ans.

C'est notamment entre 2014 et 2018 que l'on observe une évolution croissante du nombre de mutualisations. Les différents textes juridiques n'ont pas été avares d'arguments pour inciter les collectivités à s'engager dans une démarche de mutualisation. Quelques éléments de contexte peuvent expliquer le graphique ci-dessous :

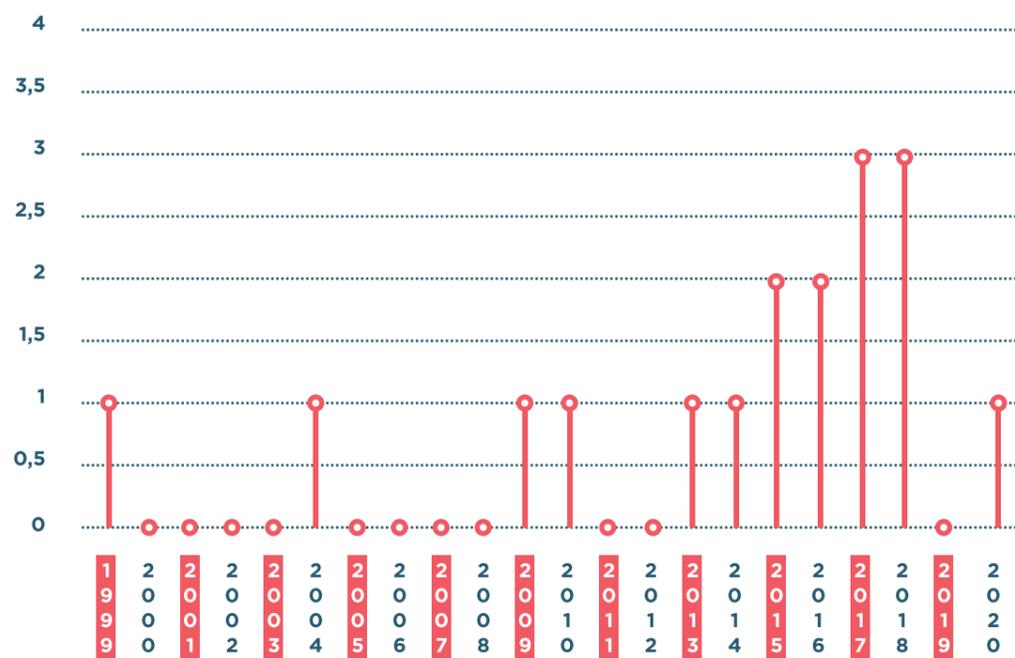
Quelques éléments de contexte peuvent expliquer le graphique ci-dessous :

- **La loi réforme des collectivités territoriales** du 16 décembre 2010 rend obligatoire l'élaboration d'un schéma de mutualisation l'année suivant le renouvellement des conseillers municipaux. On observe que dans de nombreux cas la mutualisation du Service de Ressources Humaines s'inscrit dans une démarche plus globale portée par ces schémas de mutualisation³.

- **La loi MAPTAM** du 28 janvier 2014 instaure des dispositifs financiers spécifiques à la mutualisation ayant notamment pour objet d'inciter les collectivités à mutualiser leurs services (exemple : revalorisation de la DGF en cas de mutualisation).

- **L'obligation pour les communes d'être rattachées à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI)** a entraîné une révision des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). La fusion des EPCI, rendue obligatoire par la loi NOTRe du 7 août 2015, a été l'occasion de se réinterroger sur l'organisation des services.

Évolution du nombre de mutualisations de services de ressources humaines en Bretagne entre 1999 et 2020



Bien que la loi n'ait pas récemment développé de nouveaux dispositifs incitant à la mutualisation, c'est un sujet qui fait encore débat aujourd'hui, tout particulièrement au moment des campagnes pour les élections municipales ou intercommunales ou à l'occasion de mouvements de personnel.

Suite au dernier changement de mandature, certains élus se sont interrogés sur l'intérêt et la pertinence du maintien de tels services tandis que d'autres souhaiteraient s'engager davantage dans cette démarche de mutualisation.

En parallèle, de nouvelles formes d'organisations se développent, comme la mise en place d'une « administration locale unique » renvoyant à la notion d'employeur unique

préconisée par l'ADGCF⁴. Dans cette hypothèse, l'ensemble des agents a pour unique employeur l'intercommunalité puis est mis à disposition des communes. Il existe un exemple de cette organisation sur le territoire breton.

En effet, la Communauté de communes Centre Morbihan Communauté a mutualisé du personnel administratif (responsables communaux) et technique (responsables techniques communaux) avec certaines de ses communes membres. Ces agents sont ensuite mis à disposition des communes. Cette organisation conduit à ce qu'il y ait peu voire plus du tout d'agents communaux.

Se posent alors légitimement les questions de savoir si la

mutualisation est toujours une solution aujourd'hui ?

Est-ce qu'elle est le bon vecteur de performance ? Quels sont les éléments de réussite et à l'inverse les écueils à éviter ?

En tant qu'Observatoire régional de l'emploi public territorial et des ressources humaines, il était intéressant de se pencher sur ce phénomène de mutualisation des services de ressources humaines entre différentes collectivités et établissements territoriaux et d'aller à la rencontre de l'ensemble des parties prenantes afin de réaliser une synthèse et une mise en perspective de ce phénomène à l'échelle régionale.

La méthode employée



Des entretiens (réalisés majoritairement en présentiel) avec des élus, Directeurs Généraux des Services d'EPCI, Directeurs Généraux et Secrétaires de Mairie et des Directeurs et Responsables des Ressources Humaines

La diffusion d'un questionnaire en ligne à destination des agents des services de ressources humaines concernés par la mutualisation

24
ENTRETIENS
RÉALISÉS

17
SRH MUTUALISÉS
ANALYSÉS

19
RÉPONSES AU
QUESTIONNAIRE
EN LIGNE*



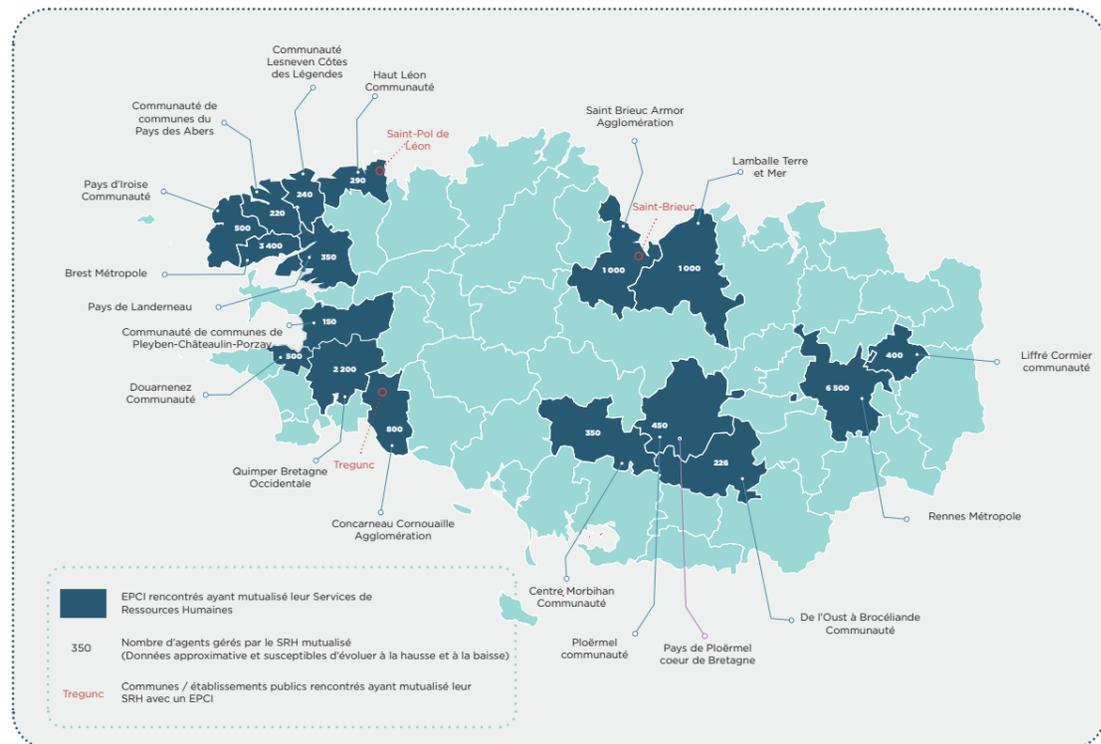
Les 4 Centres de Gestion bretons ainsi que l'Observatoire Régional tiennent à remercier chaleureusement les personnes rencontrées lors de ces entretiens ainsi que les agents ayant accepté de répondre au questionnaire en ligne⁵. Il doit par ailleurs être précisé que les Centres de gestion sont volontairement exclus du périmètre de la présente étude.

⁴ Association des Directeurs Généraux des Communautés de France / « L'ADGCF prône une « administration publique partagée » à l'échelle des intercos », La Gazette des communes, 18 mars 2021, <https://www.lagazettedescommunes.com/728144/ladgcf-prone-une-administration-publique-partagee-a-lechelle-des-intercos/?abo=1>

⁵ Annexe 2

* Précision méthodologique : Certaines mutualisations des services de ressources humaines sont anciennes et de nombreuses mobilités d'agents ont eu lieu entre la mutualisation et la réalisation de cette étude. N'ayant pas connaissance du nombre d'agents des services de ressources humaines ayant vécu la mutualisation et étant encore en poste aujourd'hui dans la collectivité, il est impossible de calculer le taux de participation. Pour autant, l'Observatoire estime que les 19 réponses recueillies permettent de constituer un échantillon suffisamment représentatif pour que les données soient analysées.

Cartographie des collectivités interrogées



Le bilan des mutualisations des services de ressources humaines en Bretagne se déclinera en plusieurs parties en suivant les grandes phases de la gestion de projet à savoir les réflexions en amont et la

mise en œuvre du projet de mutualisation (Titre 1) pour laisser place au bilan (Titre 2). Tout au long de l'étude, seront mis en corrélation à la fois la vision des personnes inter-

rogées, celle plus spécifiquement des DRH/RRH, celle des agents ayant répondu au questionnaire ainsi que nos recommandations.

Signification des icônes utilisées dans le cadre de l'étude



FOCUS SUR UN POINT PRÉCIS



ÉLÉMENT DE DÉFINITION



POINT DE VUE DES DRH/RRH



PISTES DE RÉFLEXION, BONNES PRATIQUES



POINT DE VUE DES AGENTS DES SERVICES RH

TITRE 1

L'état des lieux des mutualisations et leur mise en œuvre



Partie 1

Les prémices des mutualisations

Cette 1^{ère} partie a vocation à analyser les différentes phases en amont de la mise en œuvre de la mutualisation. Il s'agira d'évoquer à la fois les objectifs poursuivis, les

différents périmètres de mutualisation, l'accompagnement au projet ou encore le mode de répartition financière choisi.

1.1 Les objectifs de la mutualisation

La montée en compétences permettant le développement d'une réelle expertise RH est l'objectif qui est invoqué le plus régulièrement. Il répond également au souhait exprimé de sécurisation des procédures RH notamment à destination des communes. Le fait de réaliser des économies d'échelle arrive en deu-

xième position, l'idée étant de faire autant voire mieux avec moins de moyens. Il a également été fait référence aux mesures financières incitatives comme par exemple l'impact positif sur le coefficient d'intégration fiscale. Le renforcement des liens entre collectivités arrive en troisième place.

“
Seul on va plus vite,
ensemble on va plus loin »

Proverbe africain

MONTÉE EN COMPÉTENCES /
DÉVELOPPEMENT
D'UNE EXPERTISE

88%

ÉCONOMIE D'ECHELLE

76%

RENFORCEMENT DES LIENS
ENTRE COLLECTIVITÉS

24%

Formalisation des objectifs :

Au fil des entretiens, nous observons que les objectifs ayant motivé la mutualisation du service de ressources humaines sont souvent identiques et s'inscrivent dans une démarche plus globale d'un schéma de mutualisation. Pour autant, peu de collectivités ont choisi de formaliser ces objectifs et d'organiser leurs relations dans une Charte.

Pour atteindre ces objectifs, les collectivités ont dû déterminer le périmètre de mutualisation le plus adapté.

1.2 Les périmètres des mutualisations

Dans plusieurs cas, la mutualisation a été proposée à l'ensemble des communes du territoire intercommunal. Pour autant, rares sont celles qui ont souhaité s'engager dans cette démarche.

Plusieurs éléments de contexte peuvent venir expliquer ces réticences :

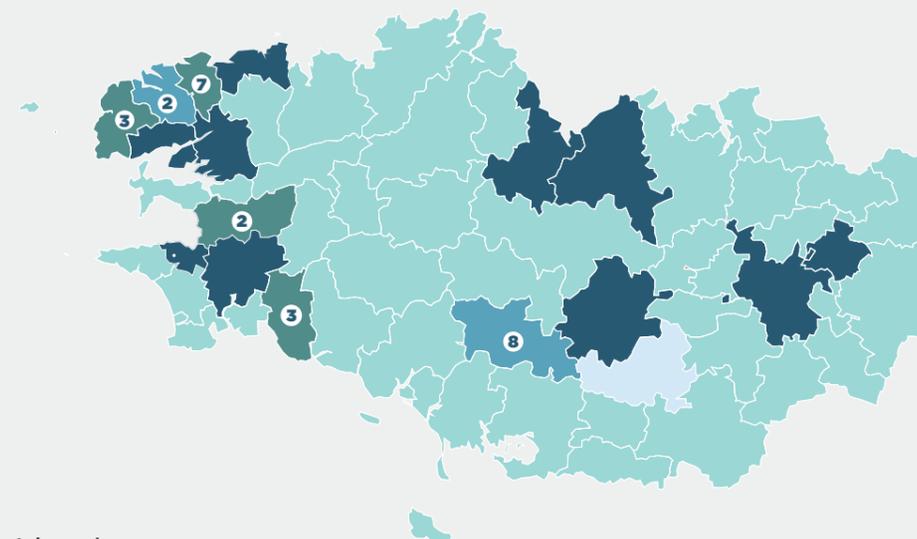
PISTES DE RÉTICENCES DES COMMUNES
À LA MUTUALISATION DE LEUR SERVICE RH

Perception d'un coût trop important	Nombreux transferts de compétences des communes vers les EPCI
Crainte de perdre la main sur la gestion des agents et de sa politique RH	Perte de lien avec les agents

Parfois les réticences peuvent venir de l'intercommunalité en considérant qu'elle n'a pas les moyens humains suffisant pour assurer la gestion RH d'un nombre important de collectivités. C'est souvent après plusieurs années de fonctionnement que certains EPCI réamorcent un dialogue avec les collectivités de leur territoire pour envisager d'intégrer des communes supplémentaires.

En Bretagne, dans la majorité des cas, les mutualisations des services RH allient l'EPCI avec la ville centre uniquement (59%). On constate que plus l'EPCI compte un nombre important d'habitants plus il a tendance à mutualiser son service RH avec la ville centre uniquement. Cela se confirme au regard de la cartographie ci-dessous.

Cartographie des périmètres des mutualisations en Bretagne :



Légende :

Les chiffres entourés indiquent le nombre de communes faisant parties du service de ressources humaines mutualisés (lorsqu'il ne s'agit pas d'une mutualisation avec la ville centre uniquement).

- EPCI + ville centre uniquement
- EPCI + plusieurs communes DONT la ville centre (nombre de communes)
- EPCI + plusieurs communes SAUF la ville centre (nombre de communes)
- EPCI + PETR

1.3 La gouvernance du projet de mutualisation

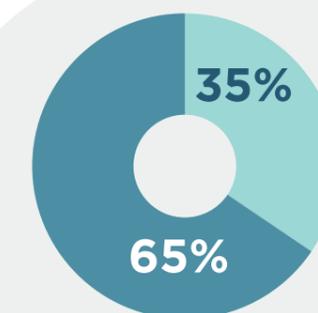
La gouvernance politique

Dans la grande majorité des cas, au moment de la mutualisation des Services de ressources humaines, le Président de l'EPCI était également le maire de la ville centre. Cette tendance se confirme tout particulièrement dans les cas de mutualisations des Services de ressources humaines entre l'EPCI et la ville centre uniquement (cela représente 9 cas sur 10).

Il est observé par ailleurs, que si au moment de la mutualisation le Président de l'EPCI et le maire de la ville centre n'étaient pas identiques, la situation a changé post-élections municipales. Globalement, il y a eu un fort portage politique du projet de mutualisation de la part des élus et encore à plus forte raison lorsque le Président et le Maire de la ville sont la même personne.

Si ce portage politique fort semble être indispensable à la mutualisation, et cela indépendamment du fait que le Président de l'EPCI et le maire de la ville centre soient la même per-

sonne, il doit toutefois être mesuré et faire l'objet de concertation avec les agents en charge du pilotage du projet au risque d'être considéré comme un passage en force. En effet, dans plusieurs cas il a été évoqué que la « mutualisation s'est faite aux forceps ».



● OUI ● NON

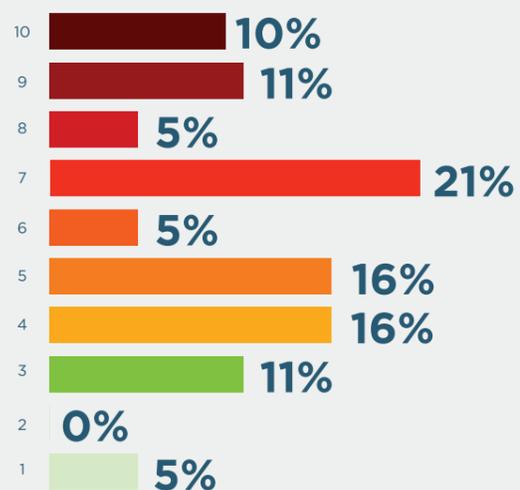
LE PRÉSIDENT DE L'EPCI ET LE MAIRE
DE LA VILLE CENTRE ÉTAIENT-ILS
LA MÊME PERSONNE ?



Cette concordance entre Président de l'EPCI et maire de la ville centre est-elle un élément indispensable à la réussite de la mutualisation aux yeux des agents ?

Selon les agents ayant répondu au questionnaire, le fait d'avoir un Président et maire de la ville centre identique semble facilitant pour porter à bien le projet de mutualisation et confère également une certaine forme de cohérence à leurs yeux.

Évaluez sur une échelle de 1 à 10, si cela a généré de la difficulté pour vous



En effet, pour les agents ayant indiqué que le Président et le Maire n'étaient pas identiques, à la question « évaluez sur une échelle de 1 à 10 si cela a généré des difficultés » les agents ont majoritairement évalué des difficultés à hauteur de 7 ou plus (47%).

Parmi les raisons invoquées, le fait d'avoir des « donneurs d'ordres » différents peut générer le sentiment d'avoir une « double identité » ainsi que des problématiques de positionnement notamment concernant la priorisation des demandes venant de différents interlocuteurs avec, parfois, peu de points de convergence entre les différentes collectivités.

Pour autant, ces agents soulignent également les efforts réalisés pour tendre vers une harmonisation dès lors que cela est possible.

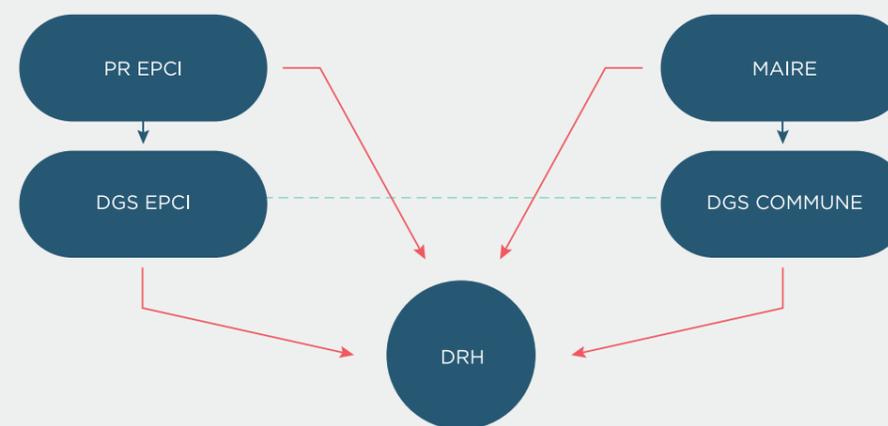


Existe-t-il un impact sur le poste de DRH du fait de l'absence de mutualisation des Directions Générales ?

Cette absence de mutualisation des Directions Générales peut créer des difficultés dans la gestion quotidienne d'un service RH.

Le schéma ci-dessous vient facilement illustrer les raisons de ces difficultés.

« Parfois, j'ai l'impression d'avoir une double vie professionnelle »

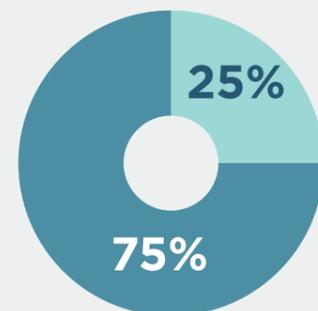


- Lien hiérarchique et canaux de diffusion des demandes
- - - Lien fonctionnel
- Lien hiérarchique

La gouvernance administrative

À l'inverse, la mutualisation de la Direction Générale, et plus particulièrement des Directeurs Généraux des Services, ne semble pas avoir été identifiée comme un élément déterminant au moment de la mutualisation mais plutôt une conséquence de celle-ci.

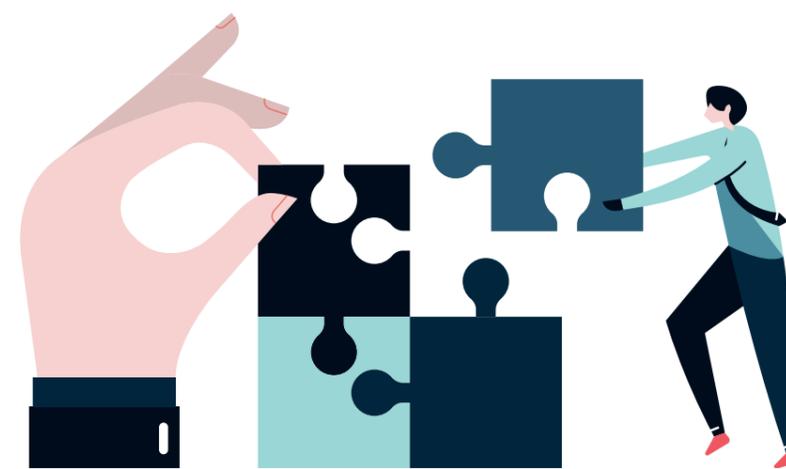
En effet, dans 75 % des cas les Directions Générales n'étaient pas mutualisées au moment du projet de mutualisation des services de ressources humaines mais l'ont été par la suite notamment à l'occasion de mobilités (départs à la retraite par exemple).



● OUI ● NON

LA DIRECTION GÉNÉRALE ÉTAIT-ELLE MUTUALISÉE ?

En amont de la mutualisation, doivent également être définis les modes de remboursement de l'activité du Service RH mutualisé entre les différentes collectivités.



1.4 La clé de répartition financière

La mutualisation des services de ressources humaines implique nécessairement des flux financiers, entre les différentes collectivités et établissements publics, destinés à venir compenser les coûts du service mutualisé. Il existe deux grandes modalités de remboursement : **la refacturation et la déduction de l'attribution de compensation.**

Très souvent, les collectivités ont choisi le système de refacturation.

Il arrive parfois, lorsque l'attribution de compensation ne suffit pas à compenser le coût du service RH, que soient appliqués les deux modes de remboursement.

MODES DE REMBOURSEMENT DU SERVICE RH MUTUALISÉ

REFACTURATION

50%

DÉDUCTION DE L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION

38%

LES DEUX

13%



L'attribution de compensation est un flux financier entre l'EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Elle correspond à la différence entre les recettes perçues et les charges transférées par les communes à l'EPCI.

Le remboursement du service de ressources humaines mutualisé comprend les rémunérations des agents mais également les charges de fonctionnement du service telles que l'utilisation des appareils électroniques et numériques, des locaux ou encore les formations dont bénéficient les agents. Dans plus de 70 % des cas, l'indicateur retenu est celui du nombre de bulletins de salaire réalisés par le Service de ressources humaines mutualisé. D'autres indicateurs peuvent être utilisés comme le temps passé par les agents pour chaque collectivité ou encore un coefficient fixe établi au regard des compétences mutualisées.

Le souhait de mutualiser ses services de ressources humaines implique des modifications organisationnelles nécessitant un accompagnement au changement en amont de sa mise en œuvre concrète.

1.5 L'association des différentes parties prenantes

Les agents des Services de ressources humaines mutualisés

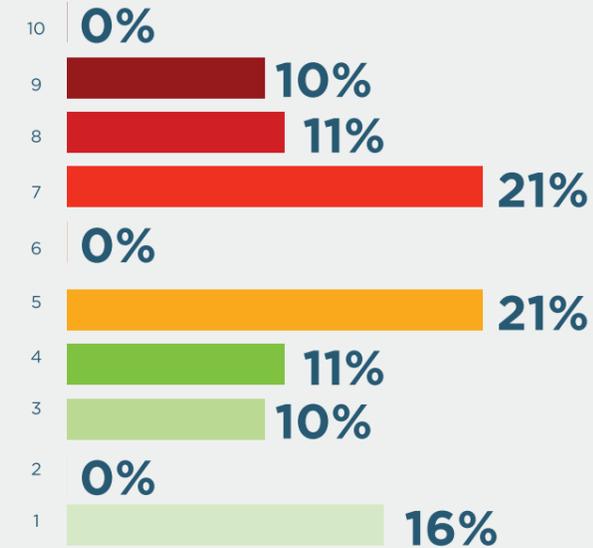
Les collectivités ont toutes procédé à des campagnes d'informations à destination des agents selon des méthodes diverses et utilisées parfois de manière complémentaire.

EXEMPLE D'OUTILS UTILISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS DE BRETAGNE DANS LE CADRE DES CAMPAGNES D'INFORMATION.

- Réunions d'informations collectives.
- Informations auprès des instances
- Entretiens individuels
- Informations écrites (newsletters, journal interne, courriel...)



Les agents ayant répondu au questionnaire en ligne, ont également été interrogés sur leur perception du niveau de communication au sujet du projet de mutualisation des services des ressources humaines.



À la question, « **sur une échelle de 1 à 10 considérez-vous que l'information était suffisante ?** », les agents ont considéré que l'information était de **moyennement suffisante** (32%) à **très suffisante** (42%).

Les agents ont également été associés aux réflexions sur le projet de mutualisation et notamment la nouvelle organisation qui en découle (travail

sur les fiches de postes, sur l'organigramme...). Cela s'est traduit par l'organisation de groupes de travail ou d'ateliers participatifs.



Les agents des services de ressources humaines interrogés indiquent toutefois ne pas avoir eu le sentiment d'être associés aux réflexions sur la mutualisation (58%). Certains expliquent que malgré la mise en place de groupes de travail, ils avaient le sentiment que « tout était joué d'avance ».

L'accompagnement au changement, peut aussi se traduire par des dispositifs visant à une acculturation des agents. Favoriser l'interconnaissance et le rapprochement entre les agents des différents services de ressources humaines semble opportun.

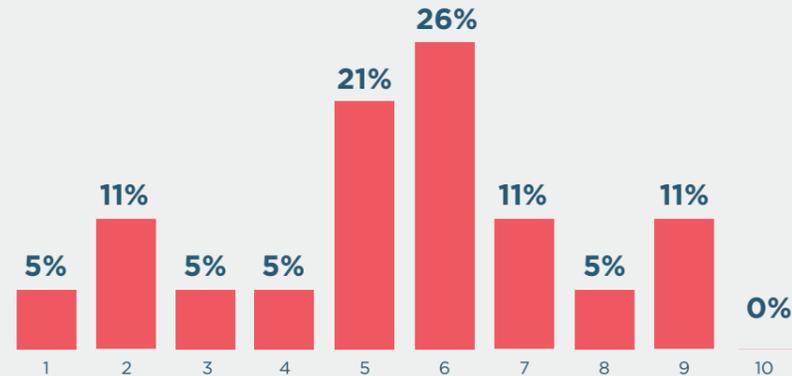
Les agents des services de ressources humaines interrogés nous donnent quelques éléments d'informations sur ce sujet.





Le niveau de connaissance des agents de(s) la collectivité(s) avec laquelle/ lesquelles le service de ressources humaines allait être mutualisé.

Les agents interrogés avaient majoritairement une bonne connaissance de la collectivité avec laquelle leur service de ressources humaines allait être mutualisé (aussi bien sur les compétences et missions réalisées que sur le fonctionnement).



Par ailleurs, peu de collectivités ont fait le choix de proposer à leurs agents un accompagnement pour mieux connaître la collectivité ou établissement avec lequel leur service de ressources humaines allait être mutualisé (cela a été proposé dans 26% des cas).

Lorsque les agents ont bénéficié de ces accompagnements, ils se sont souvent traduits par l'organisation de temps d'échanges et de rencontre entre les agents des différentes collectivités.

À la question, « évaluez sur une échelle de 1 à 10 votre niveau de connaissance de la collectivité », **la majorité connaît bien (52%) à très bien (27%)** l'autre collectivité.

Les instances paritaires



Les instances paritaires réunissent les représentants des collectivités et les représentants du personnel, elles permettent de réaliser un dialogue social de qualité.

En termes de dialogue social, le sujet de la mutualisation n'a pas ou peu généré de tensions pour la grande majorité des collectivités (95%). Les points de vigilance des organisations syndicales concernaient principalement :

- Le changement de lieux de travail,
- Les conditions de travail des agents,
- La répartition du temps de travail entre les différentes collectivités,
- Le transfert des agents (nombre de jours de congés, régime indemnitaire...)

Pour autant, il peut être précisé que le sujet de la mutualisation a pu, dans certaines collectivités, susciter de vives réactions et se traduire par des mouvements de grèves et de grandes difficultés en termes de climat social.

Toutes ces différentes étapes relevant de la phase de projet vont permettre à ce dernier de se concrétiser et d'être mis en œuvre.

Partie 2

La mise en œuvre de la mutualisation

La mutualisation implique de réfléchir à une nouvelle structuration du service des ressources humaines. Il semblait important de dresser un

panorama des différentes organisations retenues en Bretagne.

2.1 Une mutualisation impliquant des changements organisationnels

La mutualisation engendre nécessairement des évolutions de périmètre et l'accroissement du nombre d'agents ce qui implique souvent de devoir développer une nouvelle organisation et de faire évoluer les missions des agents.

En lien avec les entretiens, on observe souvent qu'une collectivité adopte les process de l'autre et plus rarement le fait de créer de nouvelles procédures communes.

Cela tient souvent aux délais très courts entre la décision politique et la mise en place concrète du service de ressources humaines mutualisé.

En effet, généralement, le délai entre les réflexions sur le projet de mutualisation et sa mise en œuvre, d'un point de vue juridique et organisationnel, est très court. Ces délais peuvent aller de 6 mois à 2 ans. A l'inverse, le délai entre la mise en place de la mutualisation et son fonctionnement optimal peut être de l'ordre de 3 à 4 ans.



Les changements organisationnels vus par les agents des Services de ressources humaines mutualisés

Pour 63% des répondants, la mutualisation des Services de ressources humaines a eu pour effet de faire évoluer leurs missions ainsi que leur organisation de travail.



Pour plus de la moitié des agents la mutualisation implique un accroissement significatif de la charge de travail.

À hauteur de 38% des réponses, il est évoqué une réorganisation des missions et services ainsi que les modifications de procédures et de logiciels métiers.

Plus rarement, et au-delà des aspects organisationnels stricto sensu, certains agents regrettent que la mutualisation ait eu pour effet de modifier les liens avec les élus qui étaient auparavant plus ou moins forts.

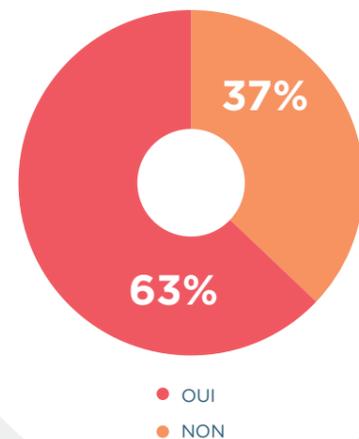
Pour compléter cette analyse, il semblait pertinent de savoir si les agents avaient ressenti ou non des difficultés d'adaptation au regard de ces évolutions.

Les agents ayant répondu par l'affirmative à cette question évoquent souvent des peurs, des craintes de ne pas être à la hauteur.

Comme vu précédemment, la mutualisation implique pour certains agents de modifier leurs habitudes de travail. Au-delà de l'aspect organisationnel il y a aussi le changement de collègues qui est un facteur de stress à prendre en compte.

Dans d'autres cas, il est précisé que des difficultés d'adaptation peuvent naître du fait que les agents ont le sentiment de s'être vu imposer un poste sans avoir reçu une formation adéquate.

AVEZ-VOUS RESENTI DES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION FACE À CES CHANGEMENTS ?



Le troisième point, qui revient le plus souvent, est le fait de ne pas avoir pris le temps de réfléchir posément à une nouvelle organisation.



Dans de nombreux cas, l'absence d'accompagnement des collectivités par un établissement extérieur dans le cadre de la définition et la mise en œuvre de leur projet de mutualisation a été observée. Lorsqu'elles se sont faites accompagner, les collectivités ont fait appel au Centre de Gestion de leur

département voire à un cabinet extérieur. Une collectivité a par ailleurs fait intervenir a posteriori un prestataire extérieur pour recueillir la vision qu'avaient les agents sur la nouvelle organisation découlant de la mutualisation (enquête diligentée auprès de tous les agents de la collectivité).

2.2 Panorama des organisations des services de ressources humaines mutualisés en Bretagne

Les périmètres de mutualisation des fonctions RH



Dans cette étude, le terme de fonction RH désigne la diversité des métiers relevant de la Direction des Ressources humaines (le recrutement, la formation, la gestion de la carrière et de la paie...).

Comme vu précédemment, pour atteindre les objectifs préalablement identifiés, le choix a été fait dans la grande majorité des cas d'adopter une forme très intégrée via la création d'un service commun (c'est le cas de 16 des 17 SRH rencontrés). Pour autant, la création d'un service commun n'implique pas forcément que l'ensemble des fonctions RH fassent l'objet de mutualisation.

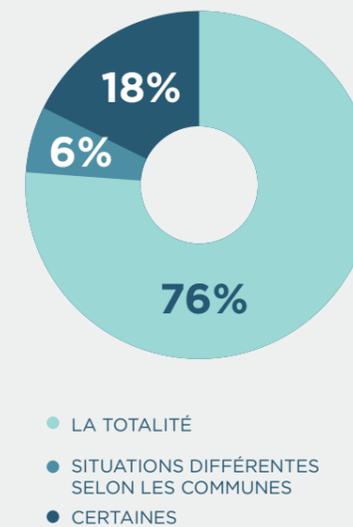
En effet, dans 76% des cas la mutualisation du Service RH concerne l'ensemble des fonctions RH.

Dans 18% des cas on constate que seulement certaines fonctions RH sont mutualisées. Il s'agit généralement de fonctions relevant de la gestion administrative (gestion de la carrière et de la paie par exemple).

Cela exclut notamment toute la dimension stratégique en matière de Ressources Humaines qui reste au sein de chaque collectivité.

Parfois il s'agit même de mutualisations des fonctions RH « à la carte » en ce sens que d'une collectivité à une autre il est fait le choix ou non de mutualiser une fonction RH.

L'ENSEMBLE DES FONCTIONS RH SONT-ELLES MUTUALISÉES ?



Le choix entre spécialisation, polyvalence ou une organisation mixte



On considère que l'organisation du service de ressources humaines est spécialisée dès lors que les agents se voient confier un certain nombre de missions relevant de la même fonction RH (recrutement, formation...). A l'inverse, on parle de polyvalence lorsque l'agent aura en charge des missions relevant de fonctions RH différentes.

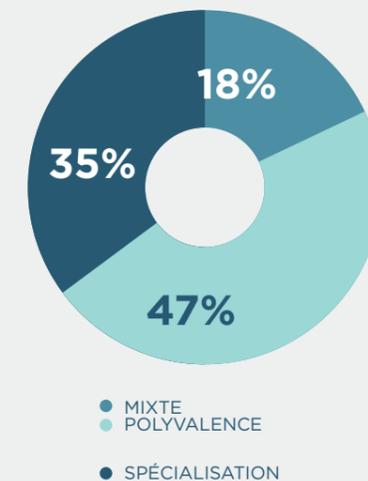
Dans certaines collectivités, il a été fait le choix d'opter pour une organisation mixte en ce sens que selon les services il y aura de la polyvalence ou de la spécialisation.

À noter que si certaines fonctions RH se prêtent facilement à la spécialisation, d'autres sont systématiquement organisées en polyvalence (c'est notamment le cas des services carrières / paies qui ont été volontairement exclus de l'analyse ci-contre).

Le choix de l'organisation du service de ressources humaines mutualisé peut être influencé par différents facteurs :

- La taille de l'EPCI et le nombre de collectivités concernées par la mutualisation de leur service de ressources humaines,
- Le nombre d'agents à gérer,
- La mutualisation totale ou partielle des fonctions RH.

ORGANISATION INTERNE DU SERVICE DE RESSOURCES HUMAINES MUTUALISÉ





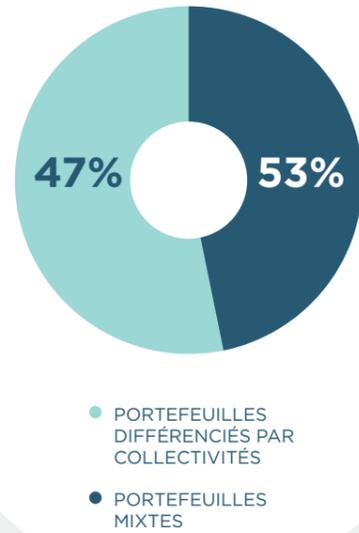
Focus sur les services carrières/paies

Les gestionnaires se voient généralement confier un portefeuille d'agents. On retrouve deux modalités différentes en fonction des collectivités :

- La gestion par portefeuille « mixte » c'est à dire une répartition alphabétique ou par service /direction (tout agent confondu sans distinction de la collectivité d'origine).
- La gestion par portefeuille en tenant compte de la collectivité d'origine des agents.

En Bretagne, pour plus de la moitié des services de ressources humaines mutualisés, il a été fait le choix d'avoir une **gestion par portefeuille mixte**.

AVEZ-VOUS RESENTI DES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION FACE À CES CHANGEMENTS ?



Ce choix peut être justifié par des éléments objectifs tenant à la structuration du service de ressources humaines mutualisé. Il peut être également la manifestation d'une organisation très intégrée du service de ressources humaines mutualisé.

Même si de grandes tendances sont identifiables, chaque mutualisation correspond à une organisation spécifique et tient compte des particularités de chaque collectivité.

Bien souvent, lorsque l'on parle de mutualisation la question de l'harmonisation apparaît.

La mutualisation rime-t-elle avec harmonisation ?

Le niveau d'harmonisation varie d'une mutualisation à une autre et est éminemment liée aux volontés politiques ainsi qu'aux personnalités. Certains répondront à cette question par l'affirmative tandis que d'autres infirmeront.

“

On tente d'harmoniser tout ce que l'on peut »

“

La mutualisation n'est pas synonyme d'harmonisation

»



Tour d'horizon des niveaux d'harmonisation en Bretagne

Concernant les pratiques, la mutualisation implique fréquemment et de manière implicite une harmonisation progressive des process. Il ne s'agit pas nécessairement de dupliquer une organisation identique à l'ensemble des collectivités mais plutôt de réfléchir à une harmonisation des procédures et des pratiques de travail tout en respectant les spécificités de chaque collectivité (exemple d'harmonisation : documents pour les évaluations professionnelles).

Les instances paritaires sont peu souvent mutualisées. Parfois, en raison d'un choix politique mais également du fait de contraintes légales (refus du préfet par exemple).

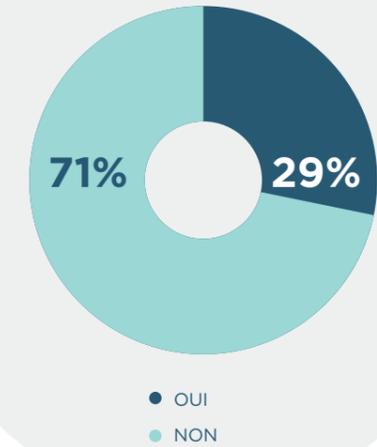


La mutualisation de ces instances est un véritable gain de temps et permet de réduire la charge de travail. Pour autant, ils reconnaissent que malgré l'absence de mutualisation de ces instances, le travail fait pour une collectivité peut servir pour l'autre. La difficulté ne réside donc pas essentiellement sur la préparation des dossiers mais sur la multiplication des temps d'échanges.



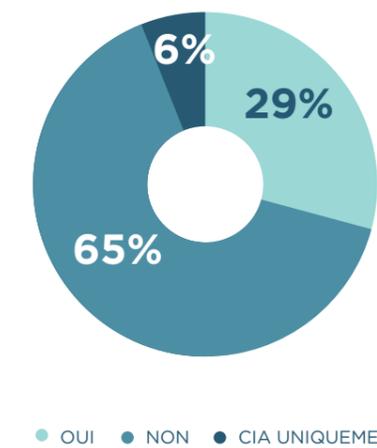
Ces différences de régimes indemnitaires entre collectivités ne semblent pas être un frein si les agents ne travaillent pas sur le même site. Dans le cas inverse, cela peut très rapidement devenir un sujet sensible.

LES INSTANCES PARITAIRES SONT-ELLES MUTUALISÉES ?



Concernant l'harmonisation du RIFSEEP⁷, elle suit à peu près la même tendance et concerne majoritairement les collectivités ayant leurs instances paritaires mutualisées.

LE SYSTÈME DE RÉGIME INDEMNITAIRE EST-IL MUTUALISÉ ?



⁷ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La localisation des SRH

La localisation du Service RH est un élément important et peut avoir un effet sur le sentiment de proximité avec les agents des différentes collectivités.

Dans la plupart des cas, les services RH sont localisés au siège de l'EPCI et assez rarement en mairie. Il arrive parfois que le Service RH soit hébergé dans un bâtiment neutre.

Quel est le point de vue des DRH/RRH sur la localisation du service de ressources humaines mutualisés ?

LOCALISATION DES SERVICES RH MUTUALISÉS

SIÈGE DE L'EPCI

11

DANS UN BÂTIMENT INDÉPENDANT

4

À LA MAIRIE

2



Lorsque les services RH mutualisés sont situés dans des bâtiments indépendants, les DRH/RRH apprécient l'aspect « neutralité » mais déplorent également une sensible perte de lien avec les agents. Bien souvent, lorsque le service de ressources humaines mutualisé est situé à la mairie, on s'aperçoit que les locaux accueillent à la fois des services communaux et intercommunaux. Cette mixité permet de rester proche de la majorité des agents communaux comme intercommunaux.

Enfin, pour les services de ressources humaines localisés au siège des EPCI, c'est la perte de proximité avec les agents communaux qui peut être le plus souvent évoquée. Forts de ces constats, plusieurs DRH/RRH ont d'ailleurs mis en place des permanences régulières au sein des communes et d'autres sont en cours de réflexion pour le faire. Indépendamment de la mutualisation du service, le fait pour un EPCI d'avoir des lieux de travail « éclatés » sur un grand territoire, sans déconcentration de la fonction RH, peut conduire au même constat de perte de proximité.



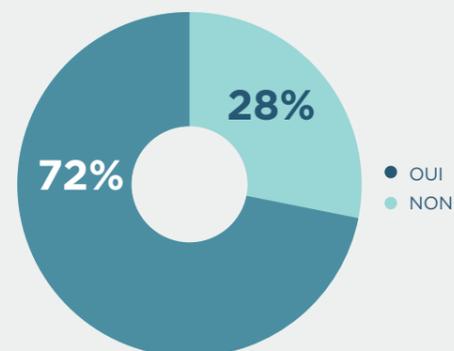
Les agents des Services de ressources humaines mutualisés ont-ils eu le sentiment d'une perte de proximité ?

Les agents des services de ressources humaines mutualisés ayant répondu au questionnaire indiquent ressentir en majorité une perte de lien avec les autres services.

Les **raisons** évoquées expliquant la perte de proximité sont :

- **La localisation du SRH** et la multitude de lieux de travail des agents,
- Un sentiment de **défi**ance entre les collectivités et de **méfi**ance de la part de certains agents,
- **Un accroissement de la charge de travail** impliquant d'être moins disponible.

SENTIMENT DE PERTE DE PROXIMITÉ AVEC LES AUTRES SERVICES



On ne connaît plus nos agents»

La déconcentration des fonctions RH



La déconcentration de la fonction RH peut se définir comme le fait de confier à des agents ne faisant pas partie du service de ressources humaines, la gestion d'un certain nombre de missions de gestion des ressources humaines. Il existe différents degrés de déconcentration allant de la gestion quotidienne (suivi des plannings et des absences, inscription en formation) jusqu'au recrutement.

Cette déconcentration de la fonction RH permet d'assurer un 1er degré de gestion des ressources humaines et de désengorger l'activité des Directions de ressources humaines permettant la réalisation d'opérations plus stratégiques.

Cette déconcentration se justifie très souvent dans les grandes collectivités et/ou pour des services et directions spécifiques.

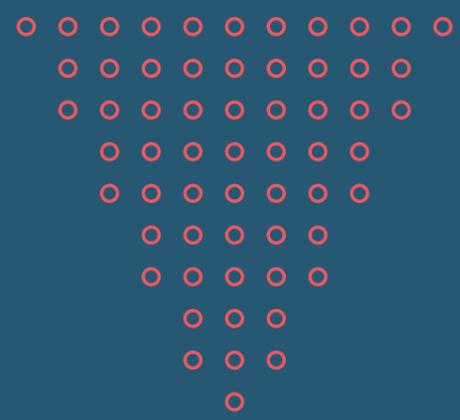
41 % des collectivités rencontrées ont déconcentré la fonction RH selon des degrés différents. Il est souvent observé que la déconcentration trouve son origine dans les spécificités de certains services (exemples : EHPAD, service petite enfance et enfance...) et leurs besoins spécifiques. Lorsque la déconcentration est poussée, sont mis en place au sein de certaines directions des « mini » services de ressources humaines, interlocuteurs privilégiés des agents et qui constituent le premier niveau d'information et de traitement des demandes.

Ces agents bénéficient d'une certaine autonomie mais l'impulsion provient toujours du service de ressources humaines. Il semble donc important de veiller à conserver un lien fort entre le service de ressources humaines et les agents assurant la déconcentration de la fonction RH afin de conserver une stratégie RH cohérente.

La déconcentration de la fonction RH permet donc de rapprocher le service de ressources humaines des agents et de gagner en proximité. En parallèle, peuvent être organisées des permanences au sein des communes afin de garantir une proximité avec les agents communaux lorsque les services de ressources humaines ne sont pas à proximité des collectivités.

Cette première phase d'observation de la mise en place de la mutualisation réalisée par les différents élus et professionnels interrogés a permis de réaliser un retour d'expérience.





TITRE 2

Le bilan des mutualisations et les préconisations générales



Les entretiens menés auprès des élus et des professionnels ont permis de réaliser un bilan global de la mise en place de la mutualisation des services de ressources humaines en Bretagne (Partie 1) et d'identifier des préconisations d'ordre général (Partie 2).

Partie 1

Le bilan des mutualisations :

Ce bilan porte à la fois sur l'atteinte des objectifs initiaux, les principales difficultés rencontrées et les modalités d'évaluation de la mutualisation qui ont été mises en œuvre.

Il est proposé un focus sur l'impact de la mutualisation des services de ressources humaines sur le poste de Directeurs et de Responsables des ressources humaines.

1.1 L'atteinte des objectifs initiaux en Bretagne

Pour la majorité des personnes rencontrées, les objectifs initiaux ayant motivé la mutualisation ont été totalement ou partiellement atteints. Pour autant, il est parfois précisé que les objectifs initiaux n'étaient pas très clairs et/ou qu'ils ont complètement changé entre temps.

L'objectif le plus souvent invoqué pour justifier le fait de s'engager dans une démarche de mutualisation est celui de la montée en compétences et de l'expertise. Il existe un véritable consensus sur le fait de reconnaître que cet objectif est largement atteint. Cette expertise RH bénéficie tout particulièrement aux collectivités car cela permet d'apporter une sécurisation juridique importante et un appui technique dans le cadre de dossiers complexes et sur l'application des nouvelles réglementations (exemples : 1607 h, les lignes directrices de gestion...).

Concernant l'objectif de réaliser des économies d'échelle, le constat est plus partagé. Si pour certains les économies d'échelle sont difficilement « évaluables », certaines collectivités constatent toutefois que la ligne budgétaire dédiée n'a pas (ou peu) évolué tandis que les compétences sont devenues de plus en plus nombreuses. Il est aussi observé que la masse salariale ne diminue pas mais qu'il n'y a pas de remplacement des départs à la retraite.

Du côté des collectivités « utilisatrices », elles constatent qu'elles réalisent des économies car elles n'ont plus besoin de financer un voire plusieurs postes dédié(s) et de remplacer les départs à la retraite ou les mobilités.

En termes de coûts, la mutualisation peut également présenter l'avantage de partager les frais liés au service.

SELON VOUS LES OBJECTIFS INITIAUX ONT-ILS ÉTÉ ATTEINTS ?

NON

10%

OUI GLOBALEMENT

19%

OUI

71%

**“
Aujourd'hui c'est un service constitué d'experts en ressources humaines : les collectivités sont contentes ! »**

Cela peut être particulièrement utile dans le cadre de la formation par exemple, permettant ainsi de proposer des formations à leurs agents qu'elles ne proposaient pas auparavant.

Lorsqu'il existait un objectif de renforcer les liens entre les collectivités, il a globalement été estimé qu'il était atteint. La mutualisation, indépendamment du degré d'intégration, a pour effet de renforcer ces liens mais parfois on observe que les collectivités n'ayant pas ou peu d'habitudes de travail en commun, ne trouvent pas forcément d'objectifs communs. Cela a notamment pour effet d'avoir des politiques RH complètement différentes et de se questionner sur l'intérêt de ses mutualisations entre collectivités à « deux vitesses ».



Point de vue des DRH / RRH sur les objectifs de la mutualisation

Lors de nos entretiens, nous avons questionné les différentes parties prenantes sur les objectifs initiaux ayant motivé la mutualisation. L'objectif de continuité de service n'a été évoqué que très rarement. Pour autant, de nombreux DRH / RRH constatent que c'est véritablement un des effets bénéfiques de la mutualisation du service de ressources humaines.

En effet, certaines collectivités ont peut-être imaginé de trop grandes économies d'échelle au point que certaines Directions des ressources humaines se trouvent sous dotées au regard des missions qui leur sont confiées.

La déclinaison de ces objectifs en mesures opérationnelles dans le cadre de la mise en œuvre du service mutualisé a pu générer des difficultés.

L'objectif de réaliser des économies d'échelle peut parfois devenir un point de vigilance lorsqu'il n'est pas mis en adéquation avec une certaine réalité.

«
L'illusion de l'économie d'échelle »



Focus sur les logiciels métiers

Un élément qui est très peu souvent anticipé mais qui mérite toute notre attention car il a généré des nombreuses difficultés : le passage à de nouveaux logiciels métiers.

Il a été observé dans de très nombreux cas que la mutualisation a impliqué le passage à un nouveau logiciel métier. Il a donc fallu pour les agents à la fois appréhender une nouvelle organisation - avec des bouleversements plus ou moins importants - et à la fois apprendre à manipuler un nouveau logiciel métier.



Nous avons dû apprendre à manipuler un nouveau logiciel métier en même temps que la mise en place d'une nouvelle organisation.

Cela a généré inévitablement des erreurs et a donné des arguments aux détracteurs de la mutualisation. »

1.2 Les difficultés rencontrées

Lors de nos entretiens, nous sommes revenus sur les difficultés qui ont été rencontrées dans le cadre de la mise en place de la mutualisation. Nous avons fait le choix de classer ces difficultés en 3 grands items :

- Celles tenant au fonctionnement courant du service,
- Celles tenant aux relations avec la ou les collectivité(s),
- Celles en lien avec la phase de réflexion du projet de mutualisation.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DE LA MISE EN PLACE DU SERVICE MUTUALISÉ

DIFFICULTÉS DANS LE FONCTIONNEMENT COURANT DU SERVICE RH MUTUALISÉ

27%

- Absence d'harmonisation (RIFSEEP, règles sur le télétravail, process ...) et de mutualisation des instances paritaires
- Harmonisation des logiciels métiers en même temps que la mutualisation

DIFFICULTÉS EN LIEN AVEC LA PHASE DE RÉFLEXION DU PROJET MUTUALISATION

35%

- Absence d'objectifs clairs,
- Pas de diagnostic précis des différentes collectivités avant la mutualisation,

DIFFICULTÉS TENANT AUX RELATIONS AVEC LA OU LES COLLECTIVITÉ(S)

38%

- Perception d'un coût de service trop élevé,
- Absence d'habitudes de travail en commun et d'enjeux communs

1.3 L'impact de la mutualisation sur le poste de Directeur.trice et Responsable des Ressources Humaines



«
C'était un projet où j'étais à fond, j'y croyais vraiment ! »

Beaucoup de Directeurs.trices et de Responsables des Ressources Humaines étaient favorables à une organisation mutualisée de leur service et l'ont défendue.

La grande majorité s'accorde à dire que la mutualisation est une vraie richesse et qu'elle leur a beaucoup apporté.

Pour autant, au travers de nos entretiens nous avons pu observer que la mutualisation pouvait également apporter une certaine complexité à ce métier.



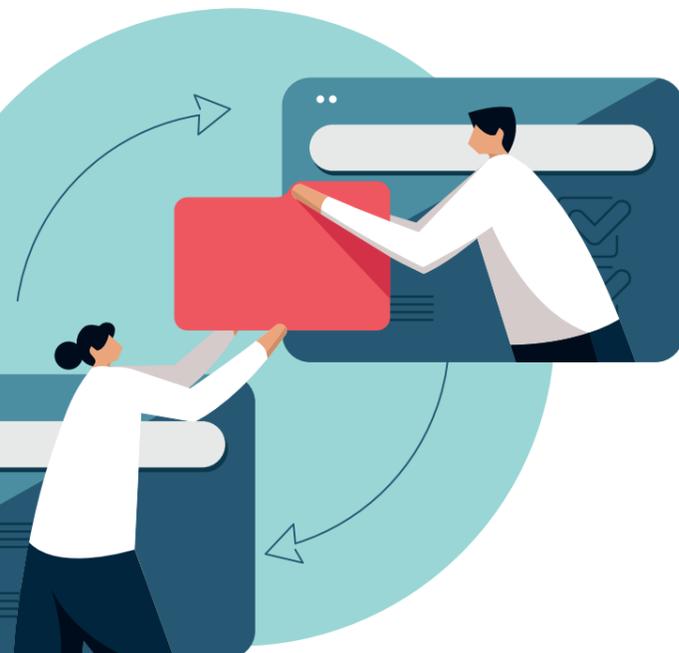
«
Ce sont des organisations qui doivent se développer »

Nous vous proposons ci-dessous un top 3 des impacts évoqués sur le poste de DRH / RRH par les professionnels eux-mêmes

L'accroissement de la charge de travail (N°1)

L'accroissement de la charge de travail vaut aussi bien pour les encadrants que pour les agents des services de ressources humaines. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet accroissement de la charge de travail :

- Un niveau d'harmonisation faible (voire inexistant dans certains cas) : le terme qui revient très régulièrement au fil des entretiens est celui de « doublons ». Ces doublons s'expliquent souvent par un niveau d'harmonisation trop faible (des régimes indemnitaires différents en fonction des collectivités, des procédures différentes, des instances paritaires différentes avec des dates différentes...).
- Un nombre plus important d'agents à gérer,
- Des demandes plus nombreuses et parfois contradictoires.



“
Cela représente une charge de travail exponentielle mais c'est aussi très formateur et d'une grande richesse. »

Accroissement de la charge de travail et harmonisation ont-ils nécessairement un lien ?

Un lien entre harmonisation et accroissement de la charge de travail peut être fait. En effet, la plupart des encadrants des services de ressources humaines mutualisés ayant un degré d'harmonisation poussé n'ont pas invoqué l'accroissement de la charge de travail comme principal impact sur leur poste.

La perte de proximité avec les collectivités et la nécessité de s'adapter continuellement (N°2)

La perte de proximité avec les agents est souvent évoquée mais elle peut également se ressentir avec les collectivités ayant intégré le service de ressources humaines mutualisé. Il est parfois nécessaire de créer ou de recréer des liens avec les différentes entités. Certains DRH / RRH ont également été recrutés avec pour objectif, parmi d'autres, de recréer du lien. Par ailleurs, les DRH/RRH constatent que la mutualisation a renforcé le besoin d'adaptabilité constante. Cette faculté d'adaptation est intrinsèquement liée à la nature de ces fonctions mais se trouve considérablement accrue par la mutualisation. Certains ont le sentiment de devoir faire « l'équilibriste » entre les différentes parties prenantes.

Ce qui est stimulant peut aussi devenir épuisant à long terme.

Des difficultés à stabiliser l'organisation du service (N°3)

Une nouvelle organisation nécessite forcément une période de « rodage »/ « d'affinage » pour être optimale qu'elle soit ou non anticipée. Pour autant, dans de nombreux cas, la nouvelle organisation s'est construite de manière empirique. Ce mode de fonctionnement peut conduire à fragiliser la nouvelle organisation et à favoriser l'épuisement professionnel ainsi qu'être générateur d'un fort taux de turn over. Ces organisations, malgré leur caractère transitoire, peuvent générer de nombreux départs et certain(e)s DRH / RRH ont pu le vivre « comme un échec ».

Par ailleurs, le fait d'intégrer des agents de collectivités différentes, n'ayant pas forcément d'habitudes de travail en commun, dans un nouveau service peut générer des difficultés concernant le sentiment d'appartenance à ce service et la perception d'une culture commune.

“
Je l'ai vécu comme un échec »

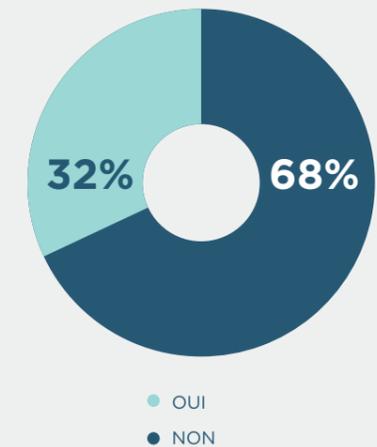
Point de vue des agents des services de ressources humaines ayant répondu au questionnaire sur l'existence d'une culture commune

Pour 68 % des agents ayant répondu au questionnaire, il n'existe pas encore de culture commune au sein de leur organisation.

Lorsque les agents ont répondu par l'affirmative, dans 67 % des cas elle se manifeste par l'existence de règles de gestion communes aux deux collectivités.

A l'inverse, les agents qui ne considèrent pas qu'il existe une culture commune justifient leur réponse par deux éléments majeurs : l'absence de règles de gestion communes et la présence de difficultés relationnelles aussi bien entre les agents qu'entre les élus.

PERCEPTION DE L'EXISTENCE D'UNE CULTURE COMMUNE PAR LES AGENTS



Point de vue des DRH / RRH sur la culture commune

La perception d'une culture commune est très subjective et se différencie également du sentiment d'appartenance à une collectivité. L'apparition de cette culture commune suite à une mutualisation est généralement favorisée par le renouvellement des agents et l'intégration de nouveaux agents n'ayant pas connu le « avant ».

Si plusieurs années après la mise en place du service mutualisé, les différentes parties prenantes peuvent réaliser un bilan subjectif, on observe globalement que peu de collectivités ont fait le choix de recourir à des outils d'évaluation.

1.4 Les outils d'évaluation

Dans 71 % des cas, les collectivités n'ont pas mis en place d'**outil de suivi** de la mutualisation ou ne l'ont pas formalisé.

Concernant l'évaluation de la mutualisation, seule une collectivité a diffusé un questionnaire de satisfaction et a réalisé un bilan d'évaluation présenté aux agents et aux élus concernés.

Il s'avère également que plus la mutualisation est récente plus elle nécessitera de réunir des instances de suivi. Certaines auront vocation à disparaître au fur et à mesure que la nouvelle organisation se stabilise.

Il s'avère également que plus la mutualisation est récente plus elle nécessitera de réunir des instances de suivi. Certaines auront vocation à disparaître au fur et à mesure que la nouvelle organisation se stabilise.

Lorsque des outils de suivi et d'évaluation sont mis en place, on trouve les exemples ci-dessous :

Outil	Composition	Objectifs / Indicateurs retenus	Échéance
Réunion	Le service RH mutualisé avec les secrétaires de mairie, DGS concernés par la mutualisation, référents RH au sein des communes → Pas de présence d' élu	- Point d'activité - Retour des communes sur le fonctionnement - Point d'actualité	Annuelle
Comité de suivi et groupes de travail	Les Directions générales et le service RH mutualisé → Pas de présence d' élu	Suivi du nombre de bulletins de salaires, d'arrêts, d'inscriptions aux formations...	Annuelle
	Les Directions générales, les élus et le service RH mutualisé → Présence d'élus	Rédaction d'un rapport sur la mutualisation porté à la connaissance des élus et des agents	
Comission de suivi	Service RH, Elus (Président, VP, élus communaux), Directions générales	Evaluation financière tout particulièrement Evolutions à envisager	Semestrielle

Partie 2

Les préconisations générales

Il n'existe pas de « recette miracle » pour réussir une mutualisation et certains choix réalisés seront adéquats pour l'une et pas pour une autre. Cette étude a permis de mettre en avant qu'il existe autant de manières de faire, de méthodes qu'il existe de cas de mutualisation.

Pour autant, il est possible d'isoler d'ores et déjà les éléments qui concourent au succès de la mutualisation (1.1) et à l'inverse les écueils à éviter (1.2). Ce bilan nous permettra de formuler des recommandations d'ordre général (1.3).

1.1 Les facteurs de réussite

Au travers de nos entretiens, nous avons identifié différents éléments favorisant la mise en place de la mutualisation. Certains de ces facteurs de réussite concernent plutôt la phase préliminaire de réflexion, tandis que d'autres ont trait à la mise en œuvre concrète.

temps
concertation
communication
accompagnement
anticipation

En amont de la mutualisation

Accompagner au changement

Pour la majorité des personnes interrogées, il est nécessaire d'avoir un accompagnement au changement renforcé. Il est même précisé que cet accompagnement doit être présent tout au long de la mutualisation c'est-à-dire aussi bien en amont, qu'au moment de la mise en œuvre, qu'a posteriori. Cet accompagnement au changement peut être à destination des agents, des services mais également des élus. En effet il est évoqué le fait de sensibiliser les élus aux changements opérés par la mutualisation (par exemple la multiplication des dossiers impliquera des délais de traitement supplémentaires), sur leur rôle et les limites à ce dernier.

Illustrations :

- Communiquer de manière transparente sur les objectifs de la mutualisation,
- Association et concertation des parties prenantes.

Porter le projet de mutualisation

En deuxième position, apparaît la nécessité d'avoir un fort portage politique et administratif du projet de mutualisation. Le portage politique et administratif ne se déclinera pas exactement de la même manière (en raison notamment de la différence de fonctions et de légitimité entre l'autorité politique et les cadres dirigeants).

Pour autant, dans les deux cas ces portages doivent être déployés au sein de la collectivité d'accueil du service de ressources humaines mutualisé mais également au sein des collectivités concernées. En effet, l'adhésion des élus et des dirigeants au projet de mutualisation permet une meilleure acceptation de la part des agents communaux et intercommunaux.

L'adhésion de l'ensemble des élus concernés implique nécessairement que le projet de mutualisation repose sur une dynamique de volontariat et de volontés communes des différentes collectivités concernées.

 Dans un EPCI ayant mutualisé son service de ressources humaines avec plusieurs communes, il a été mis en place des groupes de travail composés à la fois d'agents et d'élus pour réfléchir à la nouvelle organisation. Ces groupes de travail ont permis d'associer toutes les parties prenantes.

Anticiper la nouvelle organisation

Enfin, en troisième position arrive la nécessité d'anticiper la nouvelle organisation avant sa mise en œuvre.

Cette anticipation implique de réaliser un diagnostic le plus complet possible des différentes organisations ayant vo-

cation à mutualiser leur service de ressources humaines.

On s'aperçoit que ce diagnostic n'est pas souvent réalisé et que lorsqu'il l'est, il est souvent peu précis.

Anticiper la nouvelle organisation implique de réfléchir à des fiches de poste, un organigramme, une nouvelle

organisation des missions, la répartition des missions entre le service de ressources humaines mutualisé et les collectivités...

Même si l'organisation a vocation à évoluer, il est préférable que ces réflexions aient lieu avant la mise en œuvre concrète de la mutualisation.

Au moment de la mise en œuvre

Harmoniser autant que possible

En fonction des volontés exprimées en amont par les différentes collectivités et les habitudes de travail en commun et les ententes, il peut être fait un choix entre différents niveaux d'harmonisation. Nous l'avons vu précédemment la mutualisation ne rime pas nécessairement avec harmonisation (cf. supra).

Bénéficiaire de Directions Générales unies

Certains sont de fervents défenseurs de la nécessité d'avoir une Direction Générale mutualisée. Dans le cadre de la mutualisation du Service des ressources humaines, il apparaît en effet indispensable à minima que les Directions Générales soient unies.

Toutefois, dans le cadre de la gestion quotidienne des ressources humaines il paraît important de parvenir à un niveau d'harmonisation minimum (comme le fait d'harmoniser les procédures par exemple) tout en conservant l'indépendance des différentes collectivités.

Entretenir les liens entre les différentes collectivités et leurs agents

Cette proximité paraît être un élément essentiel à la bonne réussite d'une mutualisation. Il est nécessaire de conserver des échanges avec les différentes collectivités mais également avec les agents. Si la question se pose moins lorsque les différents agents ont des lieux de travail identiques, elle est vitale lorsque cela n'est pas le cas. C'est notamment la raison pour laquelle, certains services de ressources humaines mutualisés ont ou vont développer des permanences au sein des collectivités. Pour autant, il faut avoir à l'esprit que, d'un point de vue organisationnel, la mise en place de permanences au sein des collectivités est très chronophage.

1.2 Les écueils à éviter

Trois écueils majeurs ont été identifiés et se distinguent des éléments favorisant la mise en place d'une mutualisation.

Ne pas prendre le temps nécessaire

Pour près de 40% des personnes interrogées, il est important de savoir prendre le temps. En effet, il est souvent observé qu'entre la prise de décision, d'un point de vue politique, de mutualiser les services de ressources humaines et la mise en œuvre concrète il s'écoule généralement peu de temps. Ce temps est nécessaire pour les professionnels des ressources humaines de réfléchir à une nouvelle organisation, d'accompagner les agents etc.

Il y a une grande différence entre (ce que l'on peut appeler) le temps politique et le temps administratif.»

Donner comme unique objectif à la mutualisation le fait de réaliser des économies d'échelle

Pour 20% des personnes rencontrées, il est nécessaire d'être vigilant sur le fait de raisonner essentiellement en termes de coûts et de faire reposer la mutualisation principalement sur l'objectif de réaliser des économies d'échelle. Si le fait de réaliser des écono-

mies d'échelle peut être perceptible il apparaît nécessaire d'en avoir des attentes modérées. Par ailleurs, il s'agit d'un objectif difficilement évaluable en tant que tel notamment en raison du fait que le périmètre des compétences et missions est en constante évolution. Enfin une vision trop stricte peut conduire à un épuisement professionnel du service de ressources humaines mutualisé ce qui serait contreproductif.

Ne pas anticiper l'impact de la mutualisation d'un point de vue informatique

Dans le cadre de la mutualisation, il semble indispensable que les collectivités concernées travaillent sur les mêmes logiciels métiers. Plusieurs Directeurs Généraux des Services et DRH/RRH ont pointé du doigt le fait que

l'harmonisation des logiciels métiers ainsi que le temps de formation des agents ont été sous-estimés voire non anticipés. En effet, si cette formation a lieu en même temps que la mise en œuvre de la mutualisation, cela peut favoriser les erreurs venant alors ternir l'image du service de ressources humaines mutualisé.

Exemple : plusieurs agents n'ayant pas reçu leurs salaires car il y a eu une erreur de manipulation du logiciel métier. Au-delà des logiciels métiers, il convient également d'anticiper la création des nouvelles adresses mails, des serveurs de travail (avec les accès nécessaires) etc.

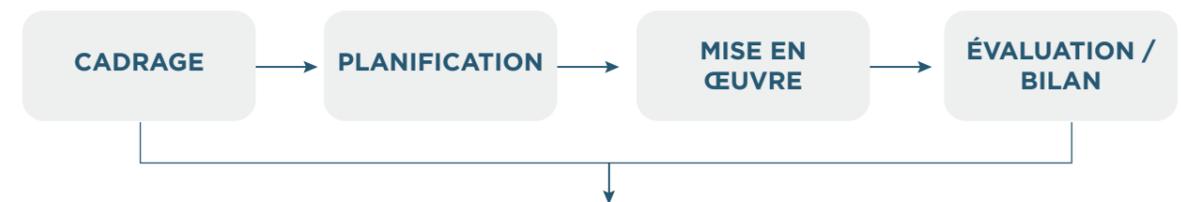
Si le principal objectif de la mutualisation est de réaliser des économies d'échelle, alors, c'est que le sujet n'a pas été suffisamment creusé.»

1.3 Recommandations d'ordre général : respecter les différentes étapes de la gestion de projet

Les prémices du projet de mutualisation : l'importance d'une ligne politique commune

Tout projet de mutualisation débute par une phase de discussions, de concertation politique entre les différentes parties susceptibles d'intégrer le processus. Nous l'avons vu, une fort portage politique et administratif est important notamment pour fédérer les agents autour de ce projet.

Nous préconisons de suivre les différentes étapes de la gestion de projet à savoir : le cadrage, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation.



Ces étapes sont primordiales, elles constituent le socle du projet et vont permettre de réaliser la feuille de route du projet.

LE CADRAGE DU PROJET DE MUTUALISATION

Identifier et afficher les objectifs poursuivis par la mutualisation : Dans la mesure du possible, ils doivent être clairs, précis et atteignables. Ils doivent également être partagés par l'ensemble des collectivités.

Il s'agit ici de donner du sens à cette démarche mutualisation dans laquelle vous souhaitez vous engager. Vous devez être en mesure de répondre clairement à la question « **Pourquoi mutualiser votre SRH ?** »

Ces objectifs seront le socle de votre communication auprès des agents. Cette étape n'est donc pas à négliger.

Il est conseillé de créer des instances spécifiques pour organiser le projet de mutualisation du service.

Cela pourrait être par exemple deux instances :

- Un comité de pilotage, composé des élus référents, de cadres et du chef de projet (s'il y en a un)
> Comité restreint > donner l'impulsion et les arbitrages nécessaires > favoriser l'échange entre les élus et les agents de l'administration pour avoir une complémentarité dans les points de vue et apporter des points de vigilance

Identifier les personnes ressource et celles devant réaliser les arbitrages

Le plus tôt possible, vous pouvez identifier les personnes ressources et celles qui devront réaliser les arbitrages.

Recruter un chef de projet, why not ?

Ce chef de projet sera en charge de piloter le projet dans sa globalité et de coordonner les actions des différentes parties prenantes.

Il peut paraître pertinent de réaliser un recrutement externe pour gagner en neutralité et faire accepter plus facilement les futures décisions qui seront prises.

- Un comité technique, composé de cadres, d'agents des différentes collectivités et du chef de projet s'il y en a un > Comité composé des agents référents
> plus grand nombre de participants > dont la principale mission sera d'avoir la vision opérationnelle de la future organisation

Réaliser un état des lieux : la nécessité d'un diagnostic complet

Les éléments financiers et juridiques

- Montants dédiés aux services de ressources humaines
- Marchés publics existants
- Domaine assurantiel

Les moyens humains disponibles

- Nombre d'agents, les organisations (répartitions des missions, fiches de poste, organigrammes...)
- Les droits des agents (RIFSEEP, télétravail...)

Les éléments mobiliers et immobiliers

- Localisation des SRH
- Logiciels métiers



D'un point de vue plus qualitatif, il est important également de recueillir lors de cet état des lieux l'historique des collectivités (exemple : difficultés en termes de dialogue social).

Ce diagnostic est très important et va permettre de planifier le projet de mutualisation. Il peut être lourd à réaliser mais est primordial dans le cadre des réflexions sur une nouvelle organisation et sur l'anticipation des étapes à réaliser.

Identifier les forces et les faiblesses (risques) inhérents au projet

Fort d'un diagnostic précis, il sera plus aisé d'identifier les forces et les faiblesses liées au projet. Il semble difficile de prévoir en avance toutes les difficultés pouvant être rencontrées, pour autant, plus on va identifier en amont les faiblesses et les forces du projet plus on sera en mesure de les anticiper et de rebondir voire de les contrer.

“

Attendez-vous au meilleur, prévoyez le pire et préparez-vous à être surpris »

Denis Waitley



La réalisation du diagnostic peut d'ailleurs servir un autre intérêt : celui de l'interconnaissance. En effet, il existe plusieurs manières de parvenir à la réalisation d'un diagnostic mais pourquoi ne pas réunir des agents des différentes collectivités ensemble afin de réaliser un diagnostic global qui permettrait par ailleurs aux agents d'apprendre à se connaître et connaître le fonctionnement de l'autre collectivité.

Il existe un grand nombre de méthodes pour évaluer les forces et faiblesses d'un projet.

Exemples :

La méthode SWOT (pour strengths, weaknesses, opportunities et threats soit forces, faiblesses, opportunités et menaces). On peut considérer que les forces et faiblesses sont plutôt internes aux collectivités tandis que les catégories opportunités et menaces relèvent de facteurs externes.

La méthode du brainstorming paraît adéquate pour réaliser cet exercice, permet le partage et de prendre de la hauteur sur le projet.

La méthode PESTEL (pour Politique, Economique, Sociologique, Technologique, Environnemental et Légal) repose quant à elle plus sur l'analyse des éléments exogènes aux collectivités.

- Parmi les points de vigilance peuvent être pris en considération la perte de polyvalence des agents comme facteur de risque.

- Profiter des mouvements de personnels et départs à la retraite pour mutualiser les postes de DGS / DRH

LA PLANIFICATION DU PROJET DE MUTUALISATION

Une fois l'équipe projet constituée et le cadrage du projet réalisé il convient de débiter l'étape de la planification /programmation du projet.

Déterminer le mode de remboursement

Il est conseillé que l'indicateur retenu dans le cadre de la répartition financière entre les collectivités puisse être réévalué chaque année.

Formaliser le mode de fonctionnement

Il s'agit de définir le plus précisément la répartition des missions et les rôles devant être tenus par les différentes collectivités.

Définir les indicateurs permettant la réalisation du bilan

Il s'agit de définir les indicateurs d'évaluation mais également les personnalités qui seront en charge de réaliser cette évaluation. Si les indicateurs d'évaluation peuvent être divers et variés, ils doivent être déterminés dès le début du projet. Les différents acteurs du projet peuvent être associés à la détermination de ces indicateurs.

Etablir un rétroplanning

Le fait de prévoir un rétroplanning va permettre d'identifier toutes les grandes étapes et sous étapes à réaliser, le lien qu'elles ont entre elles et leur temporalité.

L'utilisation de certains outils tels que les tableaux de bord ou les diagrammes de Gantt peuvent être utiles pour planifier les différentes étapes à réaliser en amont de la mise en œuvre du projet. Il peut s'agir par exemple :

- L'organisation de réunions d'informations collectives et /ou entretiens individuels,
- Régularité des rencontres des comités de pilotage et technique ...



Il est tout à fait possible d'inscrire les objectifs de la mutualisation et son fonctionnement au sein d'une Charte de la mutualisation. Cette Charte n'a pas de portée juridique mais elle permet néanmoins d'organiser les relations entre les différentes collectivités et contribue ainsi à la réalisation d'une feuille de route.

La méthode SMART (pour Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed) peut aider à déterminer les indicateurs d'évaluation du projet.

Selon cette méthode l'indicateur doit être :

- Spécifique au projet,
- Mesurable (autant d'un point de vue quantitatif que qualitatif),
- Atteignable,
- Réalisable,
- Temporellement défini



Bien souvent, lorsque l'on parle d'évaluation d'un projet on pense à l'évaluation post-projet. Il faut savoir qu'une évaluation de mi-parcours peut être réalisée et peut permettre de mettre en œuvre des réajustements.

LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE MUTUALISATION

Décliner en mesures opérationnelles les différentes étapes identifiées

Accompagner au changement

Réaliser une évaluation de mi-parcours (si cela a été prévu)

Continuer dans cette phase de mise en œuvre à communiquer fortement avec les différentes parties prenantes

LE BILAN DE LA MUTUALISATION

Comme tout projet, la phase d'évaluation paraît être indispensable. Elle permet d'apporter des actions correctives si besoin, de tirer des enseignements et d'objectiver les effets du projet.

Dans l'idéal, cette évaluation doit reposer sur des critères définis en amont (cf. phase de planification du projet). Elle peut prendre différentes formes et être menée par différentes personnes.

Les personnes réalisant l'évaluation

Il peut s'agir d'une évaluation interne, externe voire mixte.

Types d'évaluation	Composition	Objectifs / Indicateurs retenus
Interne	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisée par des personnes qui ont une bonne connaissance du projet • Coût moindre 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite de maîtriser la méthodologie de l'évaluation de projet • Peut générer un manque d'objectivité
Externe	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisée par des personnes extérieures au projet permettant d'être garant d'une évaluation objective • Évaluation réalisée selon une méthodologie rigoureuse 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût pouvant être important
Mixte	<ul style="list-style-type: none"> • Permet aux personnes qui ont une bonne connaissance d'être accompagnées dans leur démarche et la méthode utilisée • Réduit les coûts par rapport à une évaluation externalisée en totalité 	<ul style="list-style-type: none"> • Bien définir le rôle de chacun pour un travail en collaboration

Les outils disponibles

Dans le cadre de l'évaluation de la mutualisation des services de ressources humaines, il semble difficile d'utiliser des outils reposant uniquement sur des indicateurs chiffrés.

Pour autant, pour alimenter l'évaluation il est tout à fait possible de renseigner des données chiffrées tel que le nombre bulletins de salaires, le nombre d'arrêtés réalisés par le service de ressources humaines mutualisé par exemple.

Une grille de lecture du projet comprenant de grandes catégories dans lesquelles il y aura un certain nombre de questions peut être utilisée. Cet outil permet une analyse qualitative du projet et présente l'avantage de pouvoir créer et faciliter les échanges entre les différents acteurs.

La méthode du questionnaire de satisfaction à destination de certaines catégories de personnes (agents, élus...) peut également venir alimenter l'évaluation.



Focus sur l'évaluation des économies d'échelle

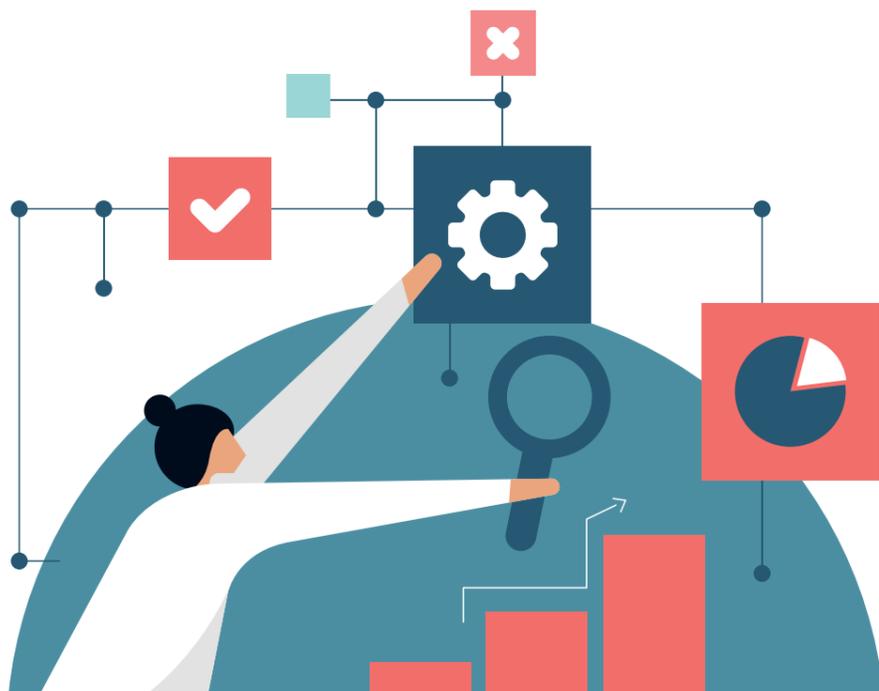
En raison des différentes réformes juridiques et réglementaires, des modifications de périmètre et de l'évolutions des compétences, il peut paraître assez complexe d'évaluer l'impact financier des mutualisations des services.

Pour autant, certaines collectivités ont réalisé des matrices permettant d'évaluer cet impact. C'est notamment le cas de la ville d'Angers, du CCAS et d'Angers Loire Métropole qui a notamment reçu le Prix Territoria d'Or - 2013 pour le développement d'un outil destiné à évaluer l'impact financier de la mutualisation. Ces collectivités préconisent notamment d'avoir une analyse reposant sur une comparaison entre les coûts générés si les services n'étaient pas mutualisés et ceux générés dans le cadre de la mutualisation⁸.



Il est possible d'utiliser de manière complémentaire différents outils d'évaluation. Par ailleurs, nous avons placé l'évaluation du projet en dernière étape mais l'évaluation peut être réalisée à différents moments de la vie du projet.

⁸ Martine Courgnaud - Del Ry, « Angers : un outil mesure l'impact financier de la mutualisation des services », Weka, 7 janvier 2014



CONCLUSION



Cette étude régionale, grâce aux différents entretiens réalisés et au questionnaire, a permis de dresser un état des lieux des mutualisations des services de ressources humaines en Bretagne et de réaliser un bilan général. Si la conduite de cette étude a permis de révéler la grande diversité des mutualisations des services de ressources humaines mutualisés et qu'il n'existe pas de mode d'emploi garantissant sa bonne réalisation, elle a aussi permis d'identifier des bonnes pratiques.

Envisager la mutualisation de son service de ressources humaines sous l'angle de la gestion de projet et se faire accompagner dans cette démarche paraît pertinent et sécurisant. Au moment de la publication de cette étude, certaines des collectivités interrogées seront dans une démarche, plus ou moins avancée, de modification du périmètre de la mutualisation de leurs services de ressources humaines. En effet, nous avons été informés du souhait de certaines collectivités d'opérer des réajustements (vers moins d'intégration de la mutualisation) voire de démutualiser leur service de ressources humaines.

Mot de l'observatoire

Un grand merci à celles et ceux qui ont accepté de nous rencontrer et qui nous ont accueillies avec bienveillance. Ces échanges ont été riches d'enseignements et nous ont permis la réalisation de cette étude.



Pour aller plus loin

Sur la mutualisation de services

INET, Etude des élèves administrateurs territoriaux (promotion Aimé Césaire), Julie Corbes, Paul Flamme, Laure Gérard, Sophie Krajewski, Claire Sophie Tacias co-animée par Gaël Hilleret et Delphine Leray, « Mutualisations quel rôle et quelles transformations pour la fonction ressources humaines ? », 2010

https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/etude_eleve_eat_mutualisation_roles_transformation_rh_a_cesaire_mai2010_0.pdf

AdCF, le CNFPT et la FNCDG, « La dimension Ressources humaines des schémas de mutualisation Rapport d'étape : la dynamique d'élaboration des schémas de mutualisation », décembre 2015

https://www.adcf.org/files/ouvrages/rapport_sdm_2015_complet_web.pdf

AdCF, « Quelles mutualisations en 2021 ? Etat des lieux et mise en place », Etude, septembre 2021

https://www.adcf.org/contenu-article?-num_article=6238&num_thematique=8

Sur l'impact financier de la mutualisation du service de ressources humaines

Fiche réalisée par le CNFPT « Les impacts financiers de la mutualisation sur les RH »,

https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/rh_gestion_03_impact_fin.pdf

Sur la réalisation d'un diagnostic

Fiche réalisée par le CNFPT « Elaborer un diagnostic ressources humaines »,

https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/rh_gpec_02_diag_rh.pdf

Sur le diagramme de Gantt

<https://www.gantt.com/fr/>

Etude réalisée par l'Observatoire régional de l'emploi public et des Ressources humaines de Bretagne



Annexe 1

Formes de mutualisations		Acteurs	Impact pour l'agent
Mise à disposition	Mise à disposition de personnel	EPCI avec EPCI EPCI et Commune(s) EPCI et CIAS/CCAS EPCI et Syndicats mixtes Commune et commune Commune et CIAS/CCAS Commune et Syndicat mixte	MAD individuelle avec l'accord de l'agent /!\ pas de MAD possible pour les agents contractuels en CDD ou les stagiaires)
	Mise à disposition de services	EPCI avec EPCI EPCI et Commune(s) membres EPCI et Syndicats mixtes Commune et commune (du même EPCI) Commune et Syndicat mixte	MAD individuelle de plein droit
Création d'un service commun		EPCI et Commune(s) membres EPCI et CIAS/CCAS EPCI et Syndicats mixtes	Agent exerçant en partie ses missions au sein du service commun : MAD individuelle de plein droit Agent exerçant en totalité ses missions au sein du service commun : Transfert de plein droit commun : MAD individuelle de plein droit
La création d'un service unifié (uniquement sur des compétences «opérationnelles»)		EPCI avec EPCI EPCI et Commune(s) membres EPCI et Syndicats mixtes Commune et commune (du même EPCI) Commune et Syndicat mixte	MAD individuelle de plein droit
La prestation de services		EPCI avec EPCI EPCI et Commune(s) EPCI et CIAS/CCAS EPCI et Syndicats mixtes Commune et commune (du même EPCI) Commune et Syndicat mixte	Pas de conséquence

Organisation ^{RH}
Mutualisation
 COLLECTIVITÉS
Agents
 Élus SERVICE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Brest Métropole

Audrey BOURHIS (DRH adjointe)
& Stéphanie MOLLAT (Responsable Ressources et Prospectives)

Centre Morbihan communauté

Céline DUBE-JARDIN (**DGA**)
& Catherine NICOL (DRH)

Communauté de communes de Pleyben-Châteaulin-Porzay

Muriel LEGUERN (DRH)

Communauté de communes du Pays des Abers

Amélie CONGAR (DRH)

Communauté Lesneven Côtes des Légendes

Marielle LE VEZO (DRH)

Concarneau Cornouaille Agglomération & Commune de Trégunc

Olivier BELLEC (Président de CCA et maire de la commune de Trégunc),
Lenaïc ROBIN (**DRH**)
& Bertrand TROALEN (DGS de la commune de Trégunc)

De l'Oust à Brocéliande Communauté & le Pays de Ploërmel coeur de Bretagne

Gaëlle BERTHEVAS (Maire de la commune de Saint Abraham, 1ère VP à OBC,
Présidente du PETR, VP CDG 56 et Présidente de l'ARIC Bretagne)
& Manuella MAHE (DRH)

Douarnenez Communauté

Maguy CELTON (DRH)

Haut Léon Communauté & Commune de Saint Pol de Léon

Isabelle GUILLERM (DRH de HLC)
& David GOURLAY (DGS de la commune de Saint Pol de Léon)

Lamballe Terre et Mer

Soizic HERVE (DRH)
& Guy DELEON (**ex DGS**)

Liffré Cormier communauté

Quentin BARNABE (DGA),
Caroline BRETON-COLONVAL (DGS),
Guillaume EUDO (**DRH**)
& Stéphane PIQUET (Président de Liffré Cormier Communauté et maire de la commune de La Bouëxière)

Pays de Landerneau Daoulas

Catherine GOURMELON (DRH)

Pays d'Iroise Communauté

Emmanuel CLOAREC (DRH)

Ploërmel communauté

Cédric COTONNEC (DRH)

Quimper Bretagne Occidentale

Nolwenn DE CADENET (DRH),
Catherine FAVENNEC (Responsable études et budget)
& Isabelle LE GRAND (Responsable de la rémunération)

Rennes Métropole

Antonin LE MOAL (DRH)
& Pierre-Jean JOYEUX (**ex DRH**)

Saint Brieuc Armor Agglomération & Commune de Saint-Brieuc

Juliette CLOUET (DRH),
Anne-Bernard ROBIC (Responsable du service prévention, santé, ressources)
& Etienne LONGUEVILLE (DGA Ressources et adjoint de la DGS de la commune de Saint-Brieuc)

Légende

Les personnes ayant fait l'objet de mobilité après nos entretiens sont signalées de la manière suivante : **Fonction**



Des ronds dans l'eau - www.drde.fr / Getty Images



OBSERVATOIRE
RÉGIONAL

de l'Emploi Public Territorial
et des Ressources Humaines