

Mission	Evaluation du schéma de mutualisation des services
----------------	---

Objet	Synthèse de l'Evaluation du Schéma de Mutualisation
Auteur	KPMG
Créé le	13 février 2020

Le schéma de mutualisation de la Communauté de communes Vallée de l'Hérault avec ses communes a permis d'aboutir en la définition de 8 services mutualisés, dont 7 services communs, mis en œuvre lors du premier semestre 2016, et auxquels chaque commune a eu la possibilité d'adhérer.

Dans ce cadre, la CCVH a confié au cabinet KPMG une mission qui couvre deux objectifs :

- **Évaluer ce schéma de mutualisation** : évaluer dans quelles mesures le schéma de mutualisation remplit les objectifs qui étaient poursuivis, concernant son fonctionnement et les résultats qu'il produit ;
- **Proposer des perspectives d'évolution du schéma** : proposer des pistes d'évolution du schéma sur les services déjà mutualisés et/ou proposer des axes de développement.

L'évaluation visait plus précisément à répondre aux questions évaluatives suivantes :

- **Q1 : Dans quelle mesure la mutualisation a-t-elle contribué à renforcer et améliorer le service public local ?**
- **Q2 : Quelles dynamiques territoriales la mutualisation a-t-elle créées ou renforcées ? Quels effets a-t-elle eu sur la coopération intercommunale ?**
- **Q3 : Quels sont les impacts financiers de la mutualisation ? La mutualisation des services a-t-elle permis de réaliser des économies ?**
- **Q4 : Le contenu du schéma et les moyens dédiés à la mutualisation des services sont-ils en adéquation avec les besoins des parties prenantes et les objectifs visés ?**

A ce titre, une première phase d'étude a été réalisée, **pour laquelle le cabinet KPMG a rencontré en entretien :**

- des interlocuteurs de la Communauté de Communes : Président, Elus référents du schéma de mutualisation, Direction Générale des Services, Services Mutualisés, Service Prospective
- des interlocuteurs représentatifs des Communes (Elus et/ou Secrétaires de Mairies/DGS) – 26 communes rencontrées

Cette phase de diagnostic a été réalisée et les résultats ont été restitués par le cabinet KPMG en Comité de Pilotage le 24 janvier 2020. Une synthèse de ces résultats est présentée pages suivantes.

Synthèse des résultats : principaux éléments de réponse aux questions évaluatives

Q1 : Dans quelle mesure la mutualisation a-t-elle contribué à renforcer et améliorer le service public local ?

Atouts

- Le niveau d'expertise des services mutualisés est reconnu par les communes ;
- La professionnalisation des services sur le territoire, un gain d'ordre qualitatif :
 - Un apport d'expertises techniques et l'appui d'experts (notamment en matière informatique, opérations d'aménagement ...);
 - Une montée en compétences des Communes (notamment en matière juridique, urbanisme...);
 - L'amélioration de la qualité de service rendue aux administrés indirectement, du fait de la professionnalisation du service au niveau des communes ;

Enjeux

- Un renouvellement relativement récent des cadres en responsabilité sur les services mutualisés, ne permettant pas toujours de conserver une continuité dans la mise en œuvre voire dans la gestion des services mutualisés ;
- Des services dont les missions nécessitent d'être améliorées (cf enjeux par services mutualisés synthétisés p5)

Q2 : Quelles dynamiques territoriales la mutualisation a-t-elle créées ou renforcées ? Quels effets a-t-elle eu sur la coopération intercommunale ?

Atouts

- Un schéma de mutualisation bien intégré dans le fonctionnement des communes ;
- Une qualité relationnelle souvent évoquée ;
- Un développement de synergies entre la CCVH et les Communes du fait des relations de travail qui se sont instaurées et le travail collaboratif mis en place, ainsi que le développement de synergies entre Communes (via les ateliers d'urbanisme ou les formations en intra notamment) ;

Enjeux

- Un dialogue de gestion et une animation du schéma à développer et à décloisonner.

Q3 : Quels sont les impacts financiers de la mutualisation ? La mutualisation des services a-t-elle permis de réaliser des économies ?

Atouts

Les gains induits par le schéma de mutualisation pour les communes et pour la CCVH sont de plusieurs types :

- Des économies directes (économies d'échelle) : La mutualisation des services permet de dégager des économies d'échelle sur les coûts générés, immédiatement tangibles dans certains cas, à la fois en termes d'organisation et de mise en place des services, mais également en termes de regroupement pour des prestations communes ;

- A titre illustratif, c'est une économie annuelle de 141 k€ / an qui est projetée dans le cadre du marché commun reprographie, dont 102 k€ au bénéfice des communes membres.
- Ou encore, le taux journalier pratiqué par le service opérations d'aménagement (200€HT/jour) s'avère plus bas que les tarifs pratiqués par les prestataires de service.
- Des recettes nouvelles avérées et potentielles, tant pour la CCVH que pour les communes membres :
 - gain attendu de la révision des locaux identifiés notamment par l'observatoire fiscal (gain attendu de 250k€/an sur le territoire);
 - pour la CCVH, un gain net en termes de DGF, grâce à l'impact de la mutualisation sur les attributions de compensation, amené à s'incrémenter, à législation constante, à compter de l'exercice 2019.
- Des non-dépenses ou des coûts évités :
 - De par la mise en place, individuellement par les communes, de services spécialisés potentiellement onéreux au regard de leur taille ;
 - De par la sécurisation juridique et technique offerte par certains services (marchés, juridique, urbanisme, etc...), permettant de limiter la volumétrie de certains coûts induits, en termes de contentieux notamment.

Enjeux

- L'optimisation des ressources reste un enjeu important pour la CCVH et les Communes, le futur schéma de mutualisation devra y répondre.

Principaux points de l'analyse financière

- Sur la période d'étude (2016-2018), un coût global moyen « identifié » des services mutualisés (dont ADS) de l'ordre de 392 k€ / an.
- En parallèle, une refacturation globale moyenne aux communes membres de l'ordre de 339 k€ / an, soit un coût net moyen pour la CCVH de l'ordre de 53 k€ / an (13,5%).
- Une part relative des communes dans le financement des services qui dépend du degré de mutualisation, voire du degré d'utilisation du service lorsque celui-ci est facturé à l'acte (ADS, opérations d'aménagement). Dans les faits, à quelques exceptions près, une répartition qui s'avère proche de la répartition de la population sur le territoire.
- Sur la base des coûts « identifiés » en 2017-2018, un impact financier net pour les parties prenantes représentant :
 - Moins de 1% des produits de fonctionnement de la CCVH (budget général + budget annexe ADS),
 - Moins de 1% des produits de fonctionnement consolidés de l'ensemble des budgets généraux des communes adhérentes.
- Une analyse qui se fonde néanmoins sur la couverture des seuls coûts « identifiés » des services : l'analyse des modalités d'évaluation et de refacturation des coûts soulève en effet des enjeux quant au périmètre des coûts pris en compte et à l'absence de dispositifs d'actualisation dans les conventions.

Q4 : Le contenu du schéma et les moyens dédiés à la mutualisation des services sont-ils en adéquation avec les besoins des parties prenantes et les objectifs visés ?

Atouts

- Un schéma comportant un périmètre de services jugé globalement satisfaisant et constituant un socle solide pour son renouvellement, avec quelques réserves émises sur certains services mutualisés qu'il conviendra d'ajuster (cf analyse par service);
- Un processus de suivi et de pilotage partagé à travers les cycles de formalisation des bilans par service et la tenue des commissions de gestion paritaires.

Enjeux

- Une vision limitée des communes non membres quant aux possibilités et services offerts par le schéma de mutualisation ;
- Des frontières entre services parfois floues, ce qui peut générer des confusions sur les attentes ou le ressenti des communes adhérentes (exemple : confusion entre urbanisme et ADS, confusion entre groupement d'achats dans le cadre du service SI et le service mutualisé éponyme, etc...)
- Des opportunités de rapprochement entre les services à envisager.
- Des modalités d'évaluation du coût du service qui pourraient être plus accordées à la réalité de fonctionnement des services et de la collectivité ;
- Des modalités de refacturation aux communes qui nécessitent de pouvoir s'adapter à l'évolution des services ;
- Des conventions à actualiser et à rendre plus adaptables dans le temps ;
- Un dispositif de pilotage et de suivi de l'activité des services qui pourrait évoluer et être, dans une certaine mesure, harmonisé entre les services mutualisés ;
- Un schéma de mutualisation qui peut constituer un socle pour l'animation de la mutualisation plus généralement sur le territoire (observatoire), incluant le recensement et le partage autour des mutualisations horizontales et ententes entre communes. En effet, il apparaît que des actions de mutualisation entre communes sont menées et que le territoire est assez riche d'initiatives.

Principaux points par service mutualisé

A noter que nous avons constaté une forte convergence entre la vision des interlocuteurs rencontrés en Communes et la vision des Responsables des services mutualisés.

Service mutualisé	Points forts	Enjeux d'évolution
Observatoire fiscal	<ul style="list-style-type: none"> — Un service qui parle aux communes, avec une perspective de gains tangible et déjà éprouvée à l'échelle des communes membres (gain attendu de 250 k€ / an à l'issue de la période). — Un service qui a su s'adapter aux besoins des communes et aux ralentissements de son activité « VSL », en proposant de nouveaux axes de services (contrôle des piscines, 	<ul style="list-style-type: none"> — Une sous-utilisation du service par des communes adhérentes. — Des difficultés à atteindre les ambitions visées en termes de réactualisation des bases compte tenu des délais de traitement par les services fiscaux (8% des locaux en cat. 7 et 8 identifiés en 2016 optimisés à ce stade). — Les termes d'une convention ont été approuvés en janvier 2020 avec les services de l'état — Une utilité parfois évaluée via le seul volet « VSL » et de fait pas toujours perçue par les plus petites communes (peu de locaux

	<p>assistance à la préparation des CCID, etc...).</p> <ul style="list-style-type: none"> — Un service qui permet une information éclairée aux communes membres, en commission de gestion paritaire, sur les principales dispositions fiscales en loi de finances. 	<p>concernés, connaissance forte du village), au regard de son coût.</p> <ul style="list-style-type: none"> — L'enjeu principal du service réside dans l'évolution fréquente et significative de l'environnement et du cadre réglementaire de la fiscalité locale. — Le service mutualisé touche, dans sa nature, au cœur du fonctionnement, des ressources et des prérogatives des collectivités membres, ce qui peut susciter une crainte, un frein à l'adhésion. — Les évolutions réglementaires et législatives récentes en matière de fiscalité, avec en point d'orgue la réforme de la fiscalité locale et la suppression de la TH entérinées en loi de finances pour 2020, constituent à la fois une opportunité et un enjeu pour le service.
<p>Groupements d'achats (hors groupements d'achats SI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Un service qui doit être repensé mais qui reste opportun compte tenu des enjeux et des attentes sur certaines natures d'achats. 	
<p>Service Juridique</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Le service est jugé tout à fait adéquat au vu des moyens et des compétences déployées/ — Une organisation du service et une clarté appréciées. — Une bonne communication avec les communes et une bonne relation. 	<ul style="list-style-type: none"> — Les communes n'ont pas encore pris le pli de certaines possibilités, notamment sur l'aspect « relecture des actes ». — Certaines demandes adressées au service juridique peuvent en réalité concerner les services RH ou urbanisme par exemple : délimitation parfois floue pour les communes, qui peut générer des frustrations. — Le service juridique mutualisé est ouvert à la création d'ateliers périodiques : une évolution qui nécessite un seuil en termes de nombre de communes membres. — Le développement d'une culture juridique commune sur le territoire est un enjeu majeur pour améliorer le taux d'utilisation du service, développer l'expertise juridique sur le territoire et participer à la sécurisation de l'action publique. — Des moyens néanmoins à renforcer si le service constate une augmentation des sollicitations ou s'oriente vers de nouvelles activités (notamment contentieux). — Des retours des communes à organiser concernant les suites apportées après sollicitation du service et accompagnement.

<p>Service RH</p>	<ul style="list-style-type: none"> — L'organisation des formations en intra est appréciée. — Mise en place d'un parcours de formation pour les managers. — Une nouvelle impulsion au niveau du service ressentie par les communes. 	<ul style="list-style-type: none"> — Une attente forte de la part de quelques communes membres sur le champ de la prévention. — Une révision nécessaire du périmètre du service afin de : <ul style="list-style-type: none"> ○ Tenir compte des besoins actuels réels des communes, qu'il conviendra de recenser en priorité, ○ Clarifier son rôle vis-à-vis des autres acteurs du territoire (la CCVH en tant que telle au sein du service RH, CNFPT, CDG), ○ Favoriser le partage d'expertises et d'expérience sur le territoire, ○ Mettre en place un cadre d'action clarifié vis-à-vis des communes membres et des communes non membres, — De nombreux champs de développement envisageables, à confronter avec les besoins des communes, dont la remise à plat apparaît prioritaire.
<p>Service Marché</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Un service qui répond aux besoins de majorité des communes adhérentes. — Un service clair, au périmètre identifié en phase de passation (de la rédaction des pièces jusqu'à la publication). — Un facteur de sécurisation des procédures sur le territoire. 	<ul style="list-style-type: none"> — Un périmètre de service à préciser et une clarification du positionnement du service vis-à-vis du service opération d'aménagement. — Une relance des communes adhérentes est prévue afin qu'elles fassent appel à ce service trop peu utilisé jusqu'à maintenant : les conséquences sur les charges de travail devront être anticipées. — A noter que le relèvement des seuils à 40k € HT pourra engendrer des impacts éventuels sur l'activité du service (bien qu'a priori, peu de marchés ont été passés par les communes entre 25k€ et 40k€ HT).
<p>Service opérations d'aménagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Un service qui repose sur un dispositif pré existant (maîtrise d'ouvrage déléguée) lui octroyant une certaine maturité. — Un service apprécié par les communes utilisatrices et dont les compétences sont reconnues. — Un mode de fonctionnement qui convient (refacturation notamment) et un mode partenarial jugé satisfaisant. 	<ul style="list-style-type: none"> — Un plan de charge complet jusqu'en 2021 et une tension sur les moyens RH perçue par les communes dans le cadre du suivi des opérations et des travaux menés. — D'un point de vue du service, il est considéré que la prise en charge de trop petites opérations n'apporte pas de valeur ajoutée par rapport à la commune. Le service mutualisé n'est pas efficient sur ce type d'opérations et n'en prend plus en charge. — Un positionnement à trouver vis-à-vis de l'émergence de Hérault Ingénierie, auquel un grand nombre de communes adhère.

<p>Service Informatique</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Un service apprécié des communes, tant sur les missions de maintenance que sur les groupements d'achats. — Les compétences des agents sont reconnues. — Un niveau d'intégration fort. — Une ouverture du service sur la prise en compte du matériel informatique renouvelé des écoles depuis le 1er janvier 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> — Une complexité de la matière et une acculturation en cours qui peuvent générer des malentendus sur certains projets (exemple : marché téléphonie). — Le service organise son plan de charge selon des critères d'urgences/de priorités. Cette gestion est comprise par les communes mais les délais d'intervention du service concernant la maintenance ou la mise en réseau ont pu être relevés. — Suite à la réglementation générale sur la protection des données entrée en vigueur le 25/05/2018, l'opportunité d'utiliser le service mutualisé pour se mettre en conformité est soulevée. — Des autres pistes de développement du service ont été évoquées en entretiens et seront à étudier — Notons par ailleurs qu'un marché de matériel devrait être lancé en 2020 (projet).
<p>Service Ingénierie Urbanisme</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Un service apprécié des communes. — Les compétences des agents sont reconnues, de même que leur proximité avec les communes. — Un niveau d'intégration fort du service dans la vie des communes et une articulation de fait avec l'ADS très valorisée. — Les ateliers qui se mettent progressivement en place sont également appréciés. 	<ul style="list-style-type: none"> — Un enjeu d'adapter les modalités de partage de la veille ou des informations (= ateliers auxquels il n'est pas toujours facile d'assister pour les communes). — Une confusion parfois exprimée avec le service juridique sur l'aspect conseil. — Les PLU devront évoluer après les élections, dans le cadre d'un SCOT appelé à être. Des procédures de révision des documents d'urbanisme sont à prévoir à court/moyen terme. — Des autres pistes de développement du service ont été évoquées en entretiens et seront à étudier
<p>Service ADS</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Le service apparaît très satisfaisant pour l'ensemble des communes membres : ses compétences, ses prestations et ses modalités de fonctionnement sont reconnues par les communes. Le service mutualisé « urbanisme », pour lequel les communes n'effectuent souvent aucune distinction avec le service ADS, bénéficie d'évaluations très semblables. 	<ul style="list-style-type: none"> — Au vu du coût engendré par le service pour les communes, peu de communes envisagent un passage d'une convention partielle à une convention totale, même si certaines souhaiteraient pouvoir introduire plus de souplesse pour pouvoir soumettre, le cas échéant, les éventuels dossiers les plus complexes au service. — Par ailleurs, certaines communes ont fait remonter le souhait de pouvoir bénéficier d'une communication plus systématique de l'état d'avancement des dossiers en cours d'instruction. Dans ce cadre, il apparaît que les possibilités offertes par le logiciel métier,

	<ul style="list-style-type: none">— Un niveau d'intégration fort et une articulation de fait avec l'urbanisme très valorisée.— La souplesse du dispositif est apprécié (permanences à la carte)— Un suivi très rigoureux et des améliorations réalisées dans les procédures.— Lien de confiance fort instauré par le service avec les communes.	<p>auquel les communes ont accès, ne sont pas toujours maîtrisées.</p> <ul style="list-style-type: none">— Enfin, des pistes sont envisagées ou évoquées pour l'évolution du service et seront étudiées.— Des circuits de communication pouvant être améliorés : des pétitionnaires pouvant essayer d'obtenir des autorisations/confirmer en s'adressant au service d'une part et à la commune d'autre part.
--	--	---

La suite des travaux

Des travaux d'approfondissement seront menés sous la forme d'ateliers thématiques avec les Responsables des services mutualisés et le Service Prospective :

I atelier « adaptation du périmètre des services mutualisés »

Objectifs : proposer les évolutions à envisager pour l'adaptation du périmètre des services mutualisés (prestations à conserver, prestations à faire évoluer, prestations à développer et prestations à abandonner le cas échéant).

I atelier « méthode de calcul des coûts et dispositif de refacturation »

Objectifs : proposer un scénario d'adaptation des modalités de calcul des coûts et des modalités de refacturation des services mutualisés aux communes ;

I atelier « dispositif d'animation et de dialogue de gestion »

Objectifs : proposer les modalités générales de pilotage et d'animation du schéma de mutualisation ainsi que les modalités de dialogue avec les Communes ;

Les propositions issues de ces groupes de travail seront ensuite retravaillées avec les communes dans le cadre de l'élaboration de la révision du schéma de mutualisation pour la période 2021-2026