

Organisation et fonctionnement des services fonctionnels

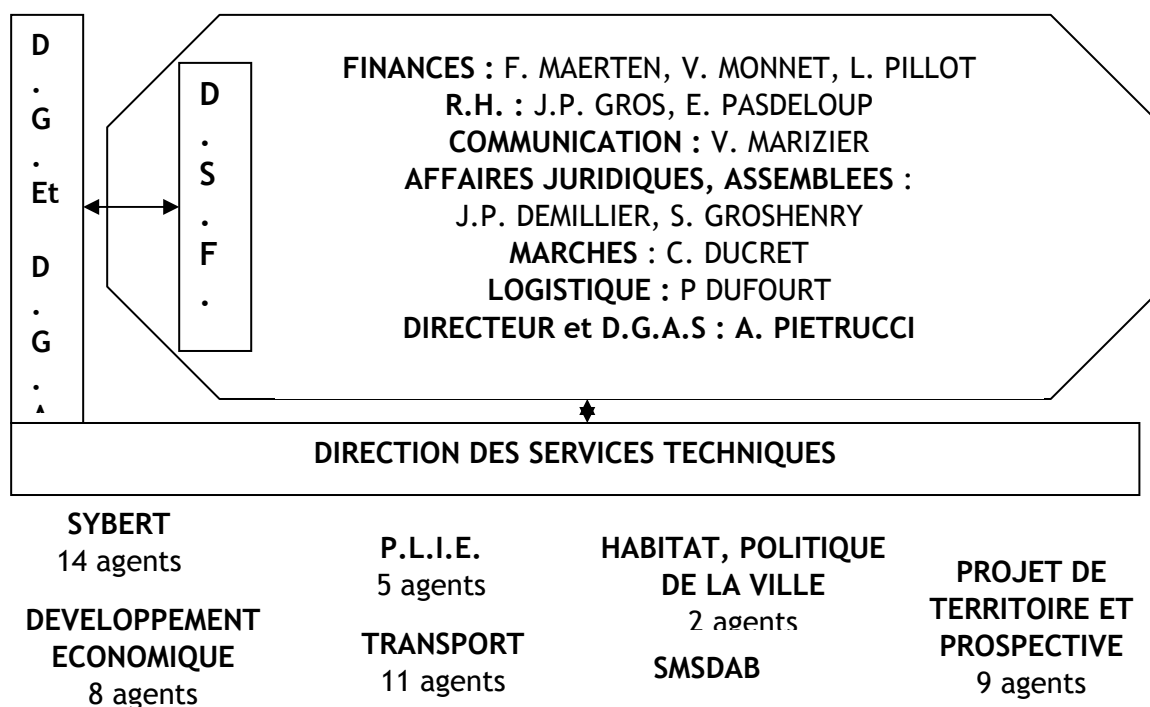
Rapporteur : M. Gabriel BAULIEU, Vice-Président

AVIS			
Commission n°1		Bureau	
séance du 26/05/03	favorable	séance du 19/06/03	favorable

Inscription budgétaire	
DM à venir - Imputation : chapitre 012	Montant : 189 000 €

Les activités des services fonctionnels sont réparties entre 5 pôles de compétences : juridique, administratif, financier, communication, logistique dont l'évolution actuelle et future fait apparaître des dysfonctionnements qui à court terme ne permettront plus la réalisation efficace et sécurisante des missions de la collectivité.

Elles sont transversales aux domaines traités par les services techniques et se positionnent ainsi :



Après avoir exposé le contexte et l'évolution de l'intervention des services fonctionnels, seront évoqués les moyens à mettre en place pour adapter l'organisation aux enjeux puis les moyens permettant la réalisation des priorités.

I. Le Contexte

A. L'évolution générale

Lors de l'installation effective de la CAGB en mai 2001, les services administratifs assuraient principalement des fonctions de gestion en intervenant peu dans les affaires des services techniques, hormis le domaine des affaires juridiques qui a concouru au développement de l'intercommunalité.

Les charges de travail des pôles administratifs et techniques étaient déséquilibrées car l'opérationnalité technique était généralement conduite par un seul agent opérant sur plusieurs compétences ou sur une compétence fondamentale : (transport, économie).

En 2001 et 2002, ces deux dernières compétences se sont fortement structurées et celles que l'on qualifiait « d'orphelines » ont fait l'objet de recrutements adaptés pour porter les projets communautaires.

Au total plus de 26 recrutements ont été opérés pour les seuls services techniques.

Dans le même temps, les services fonctionnels ont bénéficié de recrutements afin de créer des domaines quasiment inexistant du temps du district, notamment dans les secteurs de la communication et de la logistique, mais aussi pour répondre à des exigences réglementaires notamment avec le recrutement d'un agent en charge de l'exécution budgétaire pour respecter le délai global de paiement ainsi que dans le secteur des ressources humaines pour faire face aux nombreux recrutements générant une gestion administrative et financière pérenne et croissante.

B. Une expertise pointue de plus en plus sollicitée

Parallèlement, le niveau des exigences de la Direction Générale, des Elus et des services techniques obligea les services administratifs à s'orienter vers des fonctions de prestataires intégrant de plus en plus des interventions de conseil, d'assistance, d'analyse sur des dossiers de plus en plus nombreux générés par les commissions et les services techniques.

A titre d'illustration, les services administratifs ont été fortement impliqués dans la définition de l'intérêt communautaire propre à chaque compétence, lors de la création de GINKO et des zones d'activités économiques mais aussi à l'occasion de l'émergence de nombreuses études dont la réalisation supposera une assistance future accrue notamment sur le transfert de l'UIOM, l'entrée Est, les équipements fluviaux, le montage et le suivi du SMCOT,

Le phénomène a été amplifié par le budget qui de 100 MF en 2000 a atteint désormais 104 M d'€ en 2003 mais aussi par la volonté de l'institution, exprimée par les Elus de garantir pleinement la sécurité juridique, administrative et financière des actes communautaires.

• ... Par un budget multiplié par 8

Sur le premier point, le budget de la CAGB n'est pas le seul suivi par les services car s'y ajoutent ceux du SYBERT et du SMSDAB soit au total 112 Md'€ (à titre indicatif ce montant passera à 130 M d'€, en 2004, avec le transfert de l'UIOM). Ces 3 budgets exigent le développement d'outils, de méthodes de travail et d'analyses très pointues d'autant que certains dispositifs sont fondés sur des mécanismes complexes ; tel est le cas de la dotation de solidarité communautaire par exemple.

Ces outils ont pour vocation principale de participer au pilotage budgétaire et financier de la collectivité.

Ils supposent une veille permanente sur les projets techniques en cours et à venir qui doivent s'inscrire dans les limites calculées des capacités d'investissement et de fonctionnement de la collectivité.

La réalisation d'une programmation pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement (PPIF) notamment en lien avec l'élaboration du contrat d'agglomération, la création d'un observatoire fiscal, l'état de notre patrimoine, le cadrage des politiques de subvention, la conception d'un plan de trésorerie, la production de tableaux de bord... sont autant d'outils en cours d'élaboration qui aideront les Elus à prendre des décisions et pour lesquels il y aura un suivi permanent.

- ... **Par l'obligation de sécuriser les décisions des instances communautaires**

Le second volet de l'action des services fonctionnels consiste à garantir la sécurité des actes de la collectivité sur toutes les étapes de conception et de réalisation des projets.

Actuellement, il en est ainsi dans les domaines suivants :

Juridique :

- le transfert de l'usine d'incinération,
- le transfert de la compétence tri
- l'étude sur la collecte,
- la définition de l'intérêt communautaire,
- la transformation du SMSDAB en SMCOT,
- la transformation du SMPST en Syndicat Mixte Ouvert à la Carte (S.M.O .C.),
- la communication en période électorale,
- l'extension du périmètre communautaire.

Marchés : - 39 marchés pour un montant de 47 M d'€.

Ressources humaines :

- la gestion administrative et financière de 63 agents CAGB et Sybert contre 13 en 2001 : paie, formation, évaluation / notation, nomination, assurance, mutuelle,
- la gestion des indemnités de 45 Elus
- le recrutement de 32 agents soit environ l'organisation de 40 jurys et la logistique y afférent,
- la création et l'installation du CTP,
- le transfert de 8 agents.

Communication : Sécurisation de toutes les actions de communication,

Par ailleurs la réalisation de ces actions nécessite la mise en œuvre de prestations de logistique et une valorisation dans le cadre d'actions de communication qui à ce jour ne font l'objet d'aucune orientation prédéfinie.

- ... **Par une volonté de mettre en oeuvre une démarche qualité**

A ces missions, s'ajoutent un soutien croissant des services fonctionnels auprès de collectivités satellites telles que le syndicat du Musée des maisons comtoises, le PLIE, TEMIS, mais aussi la gestion des dossiers de contentieux ainsi que la rédaction et la négociation d'environ une cinquantaine de contrats ou de conventions pour 2002.

L'exigence de la sécurisation des actes a été accompagnée jusqu'au mois de septembre 2002 par une démarche qualité voulue par les services et les Elus ; mais, depuis lors, elle n'est plus poursuivie faute de temps pour l'agent en charge de la démarche.

Malgré le travail déjà réalisé par les services administratifs, mais non valorisé à ce jour, et en raison de l'évolution de la collectivité mais aussi des contraintes réglementaires, de nombreuses actions sont menées de manière, souvent désorganisée par l'ensemble des services et nécessitent une vérification permanente et accrue de la DG dans le traitement des dossiers.

Cette situation démontre l'utilité de la mise en œuvre d'une démarche qualité.

- **Le soutien croissant, voire de plus en plus permanent du Directeur des services fonctionnels**

Les effectifs actuels pour réaliser ces activités sont de 10 agents dont 4 cadres A, 2 cadre B, 4 agents de catégorie C.

Afin de soutenir les performances des services fonctionnels au regard des objectifs fixés aux responsables de service, le Directeur Général Adjoint des services intervient de façon pleine et entière sur les dossiers traités par les services et a notamment mené le plan de formation, la démarche ARTT, l'analyse financière, l'animation budgétaire, la création du CTP...

Afin d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des services et de pouvoir répondre aux demandes croissantes des services et des Elus, un certain nombre d'enjeux ont été définis entre la Direction Générale et les responsables des services fonctionnels.

II. Les enjeux et la détermination de nouveaux moyens

- **Le respect de l'application de principes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services**

Dans le cadre d'une réflexion relative à l'organisation et au fonctionnement actuels et futurs des services, 6 axes ont été définis :

1. L'élaboration de stratégies visant à évaluer et mettre en œuvre les moyens et ressources utiles à la réalisation des projets des services techniques
Cette approche sera fondée sur l'étude de scénarii prospectifs ; le choix politique de l'un d'entre eux permettra d'établir une programmation.
2. Le renforcement de la sécurité juridique dans tous les domaines, qui passe par la formation et l'information. Ne sera pas économisée la rigueur dans le contrôle des actes car la collectivité, ses élus et ses fonctionnaires doivent respecter les réglementations et être protégés contre toutes irrégularités.
3. L'optimisation des ressources humaines et des moyens matériels par une amélioration voire une automatisation éventuelle des tâches récurrentes et un meilleur partage de la logique de gestion, afin de dégager des marges de manœuvre ; une stratégie globale des RH doit être envisagée car la croissance de la collectivité oblige à optimiser la gestion des emplois et des compétences. Cela suppose que les priorités soient connues et validées.
4. La systématisation du conseil et du contrôle. Le premier point étant développé en amont par la spécialisation de compétences internes à la D.S.F. dans certains domaines, mais en lien avec un réseau de spécialistes externes dans des domaines où l'intervention doit être immédiate (ex urbanisme). Le second point s'exercera de manière globale par la vérification de la validité des actes et procédures. Il sera systématique pour toutes les décisions soumises aux instances communautaires et, a priori, être envisagé à terme a posteriori pour d'autres actes. La démarche qualité cadrera ces axes.
5. La valorisation par la communication des actions de la collectivité auprès du public et des collectivités partenaires mais aussi auprès des agents qui doivent appréhender les projets communautaires en cours afin de développer une culture d'entreprise.

6. Le renforcement des aspects logistiques de la collectivité : le nombre croissant de réunions des instances, une dispersion des moyens techniques et une absence fréquente de réponse causée par la multiplication des demandes en provenance des agents et des Elus nécessitent un renforcement permettant de satisfaire les demandes qui, bien souvent, doivent être satisfaites immédiatement.

• **Conditionné par 2 préalables**

- La mise en place et le fonctionnement d'une équipe de direction « rapprochée » avec de réelles délégations
- La gestion maîtrisée par les Elus, des réunions des différentes instances communautaires (commissions, groupes de travail, bureaux.....) qui doit nécessairement conduire à une réduction très sensible des réunions des instances chargées de missions préparatoires (commissions et groupes de travail)

• **Permettra d'atteindre des objectifs visant à fiabiliser le fonctionnement de la collectivité et ses décisions.**

A partir de cette réflexion, des objectifs ont été déterminés afin de mener une démarche générale d'amélioration de l'existant et de mieux appréhender la qualité dans le traitement des dossiers à venir,

- Déterminer les priorités des services selon les ressources existantes et en toute transparence.
- S'adapter aux évolutions réglementaires et organisationnelles en développant des fonctions et des prestations de conseil et d'assistance auprès des services opérationnels.
- Favoriser un pilotage plus global par la mise en œuvre progressive d'une gestion décentralisée des dossiers et des crédits opérés avec des correspondants administratifs et financiers identifiés au sein de chaque service opérationnel.
- Intégrer les exigences multiples des services techniques dans une démarche de dialogue mais aussi de rigueur
- Optimiser le développement d'une culture administrative, juridique et financière.

III. les moyens à mettre en œuvre afin de permettre la réalisation des priorités

Certaines ont un caractère fondamental pour le respect des objectifs à atteindre particulièrement dans les domaines suivants :

- La démarche qualité qui sous-tend la sécurisation et le suivi des décisions des instances communautaires par des procédures à concevoir et à mettre en œuvre
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que la détermination des stratégies en matière d'ARTT et de régime indemnitaire. L'ensemble de ces sujets participe tant à l'optimisation des savoir faire qu'à la motivation des agents et au respect des règles dans le domaine du droit du travail.
- La conception d'un politique de communication et d'outils aujourd'hui inexistants à orienter notamment sur la valorisation des collectivités membres avec le portail WEB qui nécessitera un agent pour répondre aux attentes des 58 communes de la CAGB (hors Besançon), mais aussi pour créer et développer des instruments de communication interne.
- L'amélioration des questions liées à la logistique en posant d'une part les problèmes des interventions liées au développement de l'informatique et d'autre part

l'accroissement des sites et opérations inhérentes à l'entretien en général d'autant que certains services seront prochainement installés dans d'autres locaux.

D'autres sont subordonnées par l'apport de nouvelles tâches résultant de potentiels de transferts de compétences.

- Le secteur des finances devra faire face à l'augmentation du budget et des opérations du Sybert à l'occasion du transfert de l'UIOM mais aussi par la prise de la compétence TRI lorsqu'elle interviendra. Une revalorisation du montant des prestations devrait faire l'objet d'une prochaine négociation. Il en sera de même pour les prestations qui, prochainement, pourraient être exécutées pour le compte du syndicat TEMIS.
- Dans le domaine des ressources humaines, l'éventuel transfert de la compétence collecte devrait faire l'objet de la mise en place d'un agent gestionnaire suffisamment tôt, à envisager dans le cadre du transfert de la compétence.
- En dernier lieu pour parfaire le dispositif, il serait souhaitable de pouvoir disposer d'un référent pour créer et exploiter des outils d'analyse et de contrôle dans le cadre d'une mission d'audit interne et de contrôle de gestion.

IV. La quantification et l'échelonnement des besoins.

Au total, les besoins avérés s'élèvent à 8 postes représentant un coût chargé de 271 000 €.

• Les priorités à couvrir immédiatement concernent les domaines suivants :

- Les ressources humaines : 1 cadre A DRH afin de développer la stratégie en ce domaine notamment en anticipant l'organisation et l'accueil des agents provenant de recrutements ou de transferts
- La qualité : 1 rédacteur (ou niveau +) en charge de la démarche qualité et orienté à terme sur le contrôle de gestion ou l'audit interne
- Communication : 1 rédacteur pour animer le portail WEB et assister la responsable à la création et à l'exploitation d'outils de communication
- Logistique : 1 agent technique qui garantira une logistique permanente et performante en adéquation avec les exigences actuelles

La réalisation de ces priorités serait confortée par le recrutement d'une secrétaire dont l'activité serait polyvalente sur les services communication et affaires juridiques, car ces derniers sont très consommateurs de tâches importantes pour la préparation des dossiers notamment à l'occasion de la préparation des réunions de toutes les instances ou de manifestations communautaires.

- **Dans un second temps en fonction de l'évolution des compétences**

Pour le service des finances et des ressources humaines, il faudra apprécier le moment pour recruter un rédacteur et un adjoint administratif en fonction des transferts de compétences.

Néanmoins pour le service des finances le rédacteur serait à recruter rapidement en raison du transfert de l'UIOM au 1^{er}/01/2004 et de la reprise par la CAGB de la gestion comptable et financière du syndicat TEMIS. Ce poste serait en partie financé par ces 2 organismes.

- **L'évaluation des moyens en adéquation avec les objectifs des services**

Ces propositions s'inscrivent dans le cadre de la politique managériale de la collectivité qui est fondée sur une gestion « par objectifs » des moyens humains accompagnée par une mise à niveau des outils techniques. Cette démarche sera un point fort de la mise en œuvre d'une stratégie définitive par un directeur des ressources humaines.

Les services fonctionnels ont entamé cette gestion depuis le 4^{ème} trimestre 2002 dans le cadre d'entretiens semestriels d'évaluation des projets et des priorités entre le Directeur des services fonctionnels et les responsables des services et elle sera finalisée au cours du second semestre 2003 par l'élaboration et la production de tableaux de bord ayant pour finalité d'être des indicateurs de l'activité des services.

A cet effet les responsables de service ont eu pour obligation de suivre une formation sur ces outils dans le cadre des actions du CNFPT.

La mise à niveau des outils techniques a débuté en fin d'année 2002 avec l'acquisition et l'exploitation d'un logiciel de marchés publics et se poursuit en 2003 avec l'utilisation d'un nouveau logiciel de RH et avec l'achat d'un logiciel de gestion financière et comptable qui devrait être opérationnel pour le 1^{er}/01/2004.

Le coût de ces recrutements s'élèverait à 189 000 € pour une année pleine, le poste de rédacteur des finances pourrait être financé pour 15 000 €.

A la majorité, 1 voix contre, 15 abstentions, le Conseil de Communauté décide :

- **les créations de postes suivants :**

- un attaché - attaché principal ou directeur territorial pour les ressources humaines
- un rédacteur au service de la communication
- un agent technique ou agent d'entretien pour renforcer le service logistique
- un agent ou adjoint administratif pour le secrétariat commun des services fonctionnels
- un rédacteur au service finances, ce recrutement étant lié aux transferts
- un rédacteur - rédacteur principal ou rédacteur chef en charge de la démarche qualité

- **d'autoriser M. le Président à engager les procédures, à signer toute pièce à intervenir dans ce cadre et à inscrire les dépenses au budget ou prélever sur les dépenses imprévues les crédits nécessaires au paiement des traitements, charges patronales consécutives à ses recrutements.**

Pour extrait conforme,

Le Président