

**11 - Mutualisation de services -
Création de nouveaux services communs au 1^{er} janvier 2016 :**
**- Entre la CAGB et la Ville de Besançon : Direction des Finances et Direction de
la Performance et du Conseil de Gestion**
**- Entre la CAGB, la Ville de Besançon et le CCAS : Direction de l'Administration
Générale**

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur :

I - Contexte et enjeux

Depuis plusieurs années, la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon et la Ville de Besançon ont engagé une politique de renforcement du partage de moyens et de développement de l'intercommunalité en mutualisant des services et/ou en transférant des compétences.

Le schéma de mutualisation présenté au Conseil Communautaire du 17 juin et soumis pour approbation définitive au Conseil communautaire du 23 novembre, propose de poursuivre cette évolution autour de trois axes :

- la mise en place d'une gouvernance administrative unique entre la CAGB et la Ville de Besançon,
- la mise en commun renforcée des services fonctionnels entre la CAGB et la Ville de Besançon,
- le développement de services partagés entre la CAGB et les communes.

Au fil des années, le cadre juridique est venu conforter la dynamique de renforcement de l'intercommunalité. La loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale du 27 janvier 2014 prévoit que la gestion des services communs doit être assurée par l'intercommunalité et prévoit le transfert de plein droit des agents à l'EPCI remplissant leurs fonctions dans le service.

La mise en conformité des mutualisations existantes (RH, informatique...) avec ces nouvelles dispositions a été opérée au 1^{er} janvier 2015.

Dans ce contexte, deux conventions ont été mises en place pour encadrer la mise en place des services communs :

- une convention bipartite entre la CAGB et la Ville pour les services communs à ces deux entités : Service Topographie, Direction Stratégie et Territoire, mission financements européens, navette courrier, Direction de la Gestion des Partenaires Extérieurs,
- une convention tripartite associant le CCAS pour les services communs suivants : Département des TIC, Pôle des Ressources Humaines, Service Moyens Généraux, Achat / Commande Publique, Service Documentation.

La création des nouveaux services communs proposés dans la présente délibération fera l'objet :

- d'un avenant à la convention bipartite pour la Direction des Finances et la Direction de la Performance et du Conseil de Gestion,

- d'un avenant à la convention tripartite pour la Direction de l'Administration Générale,

qui préciseront les missions, les moyens et l'organisation des nouvelles directions mutualisées.

II - Les nouveaux services communs en matière de gestion financière et administrative

La mutualisation des fonctions financières, de qualité de gestion, ainsi que des fonctions d'administration générale viennent compléter les services communs déjà existants (informatique, ressources humaines...).

La création de ces nouveaux services communs a été menée en mode projet (chef de projet, instances de validation et équipe projet) et ont fait l'objet d'étapes de concertation et d'information des agents (groupes de travail, entretiens individuels et collectifs, réunions d'information collectives) et des organisations syndicales (tables rondes syndicales et temps d'échanges spécifiques).

A/ Les nouveaux services communs en matière financière

1. La mise en place d'une Direction des Finances commune à la Ville et à la CAGB

Les principes qui ont conduit à la construction de la nouvelle organisation de la Direction des Finances mutualisée sont les suivants :

- s'appuyer en priorité sur les compétences existantes et rapprocher les organisations en tenant compte des spécificités de la Ville et de l'Agglomération,
- encourager les complémentarités et la transversalité pour développer, s'il y a lieu, des missions nouvelles,
- regrouper les postes par services pour construire des entités cohérentes, après concertation avec les agents.

Ces principes s'entendent aussi pour les autres directions mutualisées du pôle.

La Direction des Finances mutualisée regroupe donc des postes précédemment ouverts à l'Agglomération et à la Ville, au titre des directions financières. En revanche, un poste de Directeur est supprimé. Tous les agents retrouvent une fonction correspondant à leur niveau hiérarchique, sans modifications majeures en termes de métiers.

L'organigramme de la Direction mutualisée des Finances est disponible en annexe de l'avenant à la convention bipartite joint.

2. L'organisation détaillée

L'organisation est construite en cinq services, dont deux services distincts, l'un consacré au budget de l'Agglomération et l'autre au budget de la Ville.

Cette spécificité s'explique par des choix de constructions budgétaires différents à l'Agglomération et à la Ville : cadrage prioritaire du PPIF et existence d'AP/CP à la CAGB notamment (ce qui n'est pas le cas à la Ville) et règlements financiers. Il a été décidé de conserver les spécificités de chacun tout en encourageant les passerelles et les échanges entre les deux services sur des sujets communs : aspects budgétaires et comptables, expertises en matière de dotations par exemple. Une fonction nouvelle sera développée au sein du service Budget Agglomération destinée à renforcer le pilotage des AP/CP en lien avec les directions opérationnelles et la gestion de projets.

S'agissant des trois autres services, l'organisation est très clairement mutualisée, chacun mettant son expertise indifféremment au service de dossiers Ville ou Agglomération.

C'est le cas du service Exécution qui traite de l'émission des mandats et des titres, des relations avec les fournisseurs et la Trésorerie, du suivi du délai global de paiement, mais aussi de la gestion de l'inventaire, des amortissements et de diverses opérations d'ordre.

Le service Dette Fiscalité traitera de la dette, de la dette garantie et de la fiscalité. Comme c'est le cas pour les autres services de la Direction, il s'appuiera sur des outils et des logiciels communs. La nouvelle organisation permet de pérenniser un poste plus particulièrement positionné sur l'observatoire fiscal Agglomération/Ville et la réalisation d'une série de travaux en partenariat avec la DRFIP.

Le service Pilotage, Contractualisations et Subventions regroupera une série de fonctions d'expertise en matière de tableaux de bord, de gestion de subventions et d'analyses, notamment en matière de recettes. Le poste déjà mutualisé de chargé de mission Financements Européens y sera intégré. Il s'agira progressivement de rapprocher les façons de faire de chaque entité, en envisageant notamment une recentralisation progressive de la gestion des subventions.

Enfin, il est créé auprès du Directeur un poste de chargé de mission, confié à un Cadre A, il aura pour mission de traiter des dossiers stratégiques transversaux (conventionnement avec les services de l'Etat, préparation de la dématérialisation, écriture des procédures par exemple), d'accompagner le Directeur et de participer à la création d'une culture financière commune, en encourageant le partage des bonnes pratiques.

B/ Les nouveaux services communs en matière de qualité de gestion

1. La mise en place d'une Direction de la Performance et du Conseil de gestion commune à la Ville et à la CAGB

La Direction de la Performance et du Conseil de Gestion est créée par le regroupement au sein d'une entité unique d'une direction mutualisée «la Direction Gestion des Partenaires Extérieurs», d'une direction Ville «la Direction Qualité», de deux services Ville «le service Domaine» et «le service Analyse des Besoins et Evaluations» et de fonctions de Conseil de Gestion organisées différemment à la Ville et à l'Agglomération.

Au travers de la création d'une Direction unique mutualisée, il s'agit de renforcer les moyens de l'Agglomération et de la Ville pour analyser, accompagner et améliorer les modalités de réalisation de l'action publique au service des décideurs et en direction des usagers, dans le sens de la recherche de la performance et de l'économie de moyens. Compte tenu des différences importantes d'organisation et de missions existant entre les deux structures avant mutualisation, le schéma proposé, pour permettre un déploiement de l'ensemble des services sur l'Agglomération et la Ville, est construit à nombre de postes constants. Après concertation avec les agents, comme pour la Direction des Finances, ce sont les compétences qui ont été privilégiées pour établir une organisation cohérente et lisible, qui puisse être immédiatement opérationnelle.

L'organigramme de la Direction mutualisée de la Performance et du Conseil de Gestion est disponible en annexe de l'avenant à la convention bipartite joint.

2. L'organisation détaillée

La Direction de la Performance et du Conseil de Gestion sera organisée en 4 services distincts.

Le Service Performance aura vocation à outiller les services au sein de l'organisation pour faciliter sur l'Agglomération et sur la Ville, le conseil, l'accompagnement et le déploiement de plans d'actions. Son expertise regroupera : qualité et appui méthodologique, analyse des besoins et évaluation, gestion de projets. Il s'agira pour partie de services nouveaux apportés à la CAGB.

Le Service Conseil de Gestion interne sera chargé de porter la démarche globale en intra, via une série d'outils propres ou partagés (comptabilité analytique notamment), mais aussi des collaborations privilégiées (service Organisation au sein des RH par exemple). Il pourra réaliser des études et expertises pour aider à la décision et accompagner les plans d'actions.

Le Service Conseil de Gestion externe traitera des relations avec les organismes qui participent à la mise en place des politiques de l'Agglomération et de la Ville (SEM, établissements publics, associations). Il devra analyser, prévenir, conseiller les décideurs et apporter son expertise au montage des procédures impliquant ces partenaires.

Enfin, le service Patrimoine regroupera à la fois des fonctions de gestion (exemple : ex service Domaine de la Ville) mais également des fonctions destinées à optimiser la gestion du patrimoine immobilier. Pour la Ville, il s'agit de missions nouvelles dont la mise en place avait été recommandée dans le dernier rapport de la Chambre Régionale des Comptes. Le périmètre de ce service concernera toutes les propriétés Ville et Agglomération mais aussi les locations. Ses missions seront les suivantes : rôle de syndic, recherche d'optimisation et de rationalisation du patrimoine, développement d'une nouvelle approche de gestion dynamique, transversale et pluriannuelle du patrimoine (avec la création par redéploiement d'un poste de chargé de mission spécifique).

C/ Les nouveaux services communs en matière de gestion administrative et juridique

1. La mise en place d'une Direction de l'Administration Générale commune à la Ville et à la CAGB

La nouvelle Direction de l'Administration Générale mutualisée regroupera l'actuelle direction de la Coordination Administrative de la Ville de Besançon et la Direction de l'Administration Générale de la CAGB.

L'organigramme de la Direction mutualisée de l'Administration Générale est disponible en annexe de l'avenant à la convention bipartite joint.

2. L'organisation détaillée

a/ Le service des Affaires Juridiques et des Assurances (nouvelles mutualisations)

Il apporte une expertise juridique aux élus et aux agents de la Ville, de la CAGB et de plusieurs structures partenaires (SYBERT, SMSOT, SM Micropolis...), gère les contentieux, contrôle préalablement les actes...

Il gèrera les sinistres et les contrats d'assurances de la Ville, de la CAGB, du SYBERT et du CCAS. Il est de plus en plus sollicité par les communes (ou syndicats) dans le cadre de l'aide aux communes.

b/ Le service gestion des Assemblées (nouvelle mutualisation)

Il prépare, gère et suit les assemblées de la Ville et de la CAGB (Bureau, Bureau-débat, Conseil Municipal, Conseil de Communauté, CCSPL...) et accompagne les élus en matière de formation, déplacement, indemnités.... Pour une question d'efficacité et de proximité, ce service restera partagé entre le CAM et la City par la constitution de deux bureaux distincts.

Il comprend également le bureau qui prépare et gère les arrêtés pour les trois collectivités et le bureau gestion des syndicats. Ce dernier assure la gestion administrative, financière et technique de quatre syndicats : le SM Lumière, le SM Micropolis, le Syndicat BTC et le Syndicat d'assainissement de Grandfontaine.

c/ Le bureau du courrier et de l'accueil CAGB (nouvelle mutualisation)

Ce bureau a en charge le dépouillement, l'enregistrement et l'affranchissement du courrier de la Ville et de la CAGB, l'accueil physique et téléphonique de la CAGB, la distribution par navette du courrier dans une centaine de sites...

Dès début 2016, il conviendra de rapidement rapprocher les procédures et les outils Ville et CAGB.

Ce bureau restera partagé entre les sites CAM et City pour des questions de cohérence et de bonne gestion par rapport aux activités gérées par le bureau.

d/ Le service commande publique (déjà mutualisé)

Il apporte une expertise juridique aux élus et aux services, vise et contrôle tous les dossiers de marchés publics de la Ville, de la CAGB et du CCAS. Les commissions des achats et commissions d'appel d'offres des collectivités sont préparées et gérées par ce service.

De nombreux besoins ont récemment été exprimés par les communes en matière d'assistance dans le domaine des marchés publics dans le cadre de la réflexion autour de l'aide aux communes.

e/ Le service achat (déjà mutualisé)

Il a pour mission de conseiller les services en matière d'optimisation économique de leurs achats, d'accompagner la mise en œuvre de bonnes pratiques achats (négociation, évaluation...) et de développer les groupements de commandes.

Une réflexion sera engagée dès le début de l'année 2016 pour un rapprochement de cette fonction au sein de la Direction Performance et Conseil de Gestion.

f/ Le service documentation (déjà mutualisé)

La documentation est mutualisée depuis le début de l'année 2015 entre la Ville, la CAGB et le CCAS ; elle diffuse aux élus et aux services des revues de presse et des dossiers thématiques, gère les abonnements et les demandes d'ouvrages, assure une veille informationnelle....

III - Les conséquences RH de la mise en place de ces nouveaux services communs

A/ Le rattachement des directions et des postes à la CAGB

Il est proposé :

- le rattachement de la nouvelle Direction mutualisée des Finances à la CAGB en tant que service commun,
- le transfert de plein droit des agents de la Ville de Besançon concernés par le projet.

Il est proposé :

- le rattachement de la nouvelle Direction de la Performance et du Conseil de Gestion à la CAGB en tant que service commun,
- le transfert de plein droit des agents de la Ville de Besançon concernés par le projet.

Il est proposé :

- le rattachement de la nouvelle Direction mutualisée de l'Administration Générale à la CAGB en tant que service commun,
- le transfert de plein droit des agents de la Ville de Besançon concernés par le projet.

Le Comité Technique de la Ville, du CCAS et du Grand Besançon a été consulté sur le projet de création des services communs mentionnés ci-dessus le 24 novembre 2015.

La Commission Administrative Paritaire de la Ville sera consultée le 1^{er} décembre 2015 sur le transfert des agents de la Ville à la CAGB. Les agents proposés à l'avancement de grade ou à la promotion interne lors de la Commission Administrative Paritaire du 9 février 2016 seront transférés le 1^{er} mars 2016.

B/ Balance globale des postes

En intégrant les évolutions de périmètre, l'évolution des postes à l'échelle des trois nouvelles directions mutualisées est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

| | A+ | A | B | C | Total |
|-----------|----|----|----|----|-------|
| Avant | 1 | 41 | 29 | 18 | 89 |
| Après | 3 | 36 | 33 | 15 | 87 |
| Evolution | +2 | -5 | +4 | -3 | -2 |

La mise en place de ces nouvelles mutualisations permet une rationalisation des organisations et une économie de 2 postes permanents. A cela s'ajoute un poste actuellement suspendu de cadre expert au service de la commande publique.

C/ Régime applicable au personnel des services communs

En matière de ressources humaines, les services communs sont régis par l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Les fonctionnaires et agents non titulaires communaux qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit transférés à la Communauté d'Agglomération.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargé du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

Les services communs mettent en œuvre les politiques définies par les Assemblées. Les agents sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité fonctionnelle du Maire, du Président de la CAGB et/ou du CCAS, en fonction des missions qu'ils réalisent.

Pour un fonctionnement efficient de ces services, ceux-ci sont placés sous l'autorité fonctionnelle partagée du Directeur Général des Services des entités lui-même placé sous l'autorité des trois exécutifs.

Le Président de la CAGB, le Maire de la Ville de Besançon et le Président du CCAS adressent directement au Directeur Général des Services toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches municipales ou communautaires.

IV - Dispositions financières

A/ Contributions des collectivités

Les coûts des services communs sont évalués en prenant en compte les éléments suivants, qui constituent le coût unitaire de fonctionnement :

- charges directes imputables à la Direction mutualisée ou à la partie de Direction mutualisée : coût salarial, dépenses budgétaires constatées au CA correspondant à des dépenses nécessaires au fonctionnement du service,
- charges indirectes imputables à la Direction Mutualisée ou à la partie de Direction mutualisée définies forfaitairement (coût / agent),
- locaux : charges locatives ou de copropriété, fluides, petit entretien, taxes, assurances et nettoyage,

- amortissements pour les dépenses d'investissement correspondant à des équipements mis en commun entre la CAGB et la Ville (non cofinancés par ailleurs).

Le coût de fonctionnement est constaté à partir des dépenses du dernier Compte Administratif approuvé.

Pour les services communs, des clés de répartition, permettant la ventilation de ces coûts, sont appliquées pour chacune des parties.

Les clés de répartition sont les suivantes :

- Clé A : part en pourcentage du nombre d'agents titulaires et non-titulaires sur postes permanents de la collectivité de rattachement / nombre total d'agents titulaires et non-titulaires sur postes permanents de la Ville, de la CAGB et du CCAS le cas échéant pour certaines missions de la Direction Administration Générale. Les effectifs pris en compte sont ceux qui sont constatés au 1^{er} janvier de l'année.

- Clé B : répartition forfaitaire à parité entre la CAGB et la Ville.

La clé de répartition retenue pour les trois directions (Finances ; Performance, Conseil de Gestion et Performance ; Administration Générale) est la clé A.

Ces clés s'appliqueront également pour calculer les parts respectives du financement des investissements communs dont l'inscription budgétaire sera prise en charge par la Communauté d'Agglomération. Contrairement aux coûts de fonctionnement, les investissements en cause sont ceux de l'année en cours.

B/ Modalités de versement des contributions financières

Sur la base des calculs exposés précédemment, la Communauté d'Agglomération établira le coût des services communs imputables à la Ville, lequel sera soumis à la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) pour évaluer l'impact dans l'ACTP qui globalise les flux financiers entre les deux entités depuis la création de la CAGB.

Propositions

Le Conseil Municipal est invité à :

- se prononcer sur la création des nouveaux services communs entre le Grand Besançon et la Ville de Besançon et leur rattachement à la CAGB : Direction des Finances, Direction de la Performance et du Conseil de Gestion,

- se prononcer sur la création d'un nouveau service commun entre le Grand Besançon, la Ville de Besançon et le CCAS et son rattachement à la CAGB : Direction de l'Administration Générale,

- se prononcer sur le transfert de plein droit à la CAGB des agents municipaux pour les services suivants : Direction des Finances, Direction de la Performance et du Conseil de Gestion et Direction de l'Administration Générale,

- autoriser M. le Maire à signer d'une part l'avenant à la convention de création de services communs entre la Ville et la Communauté et d'autre part l'avenant à la convention de création de services communs entre la Ville, la Communauté et le CCAS, ainsi que tout acte qui serait nécessaire,

- inscrire les crédits nécessaires au budget du prochain exercice, en dépenses et en recettes.

«**M. LE MAIRE** : On mutualise les services. J'ai d'ailleurs dit tout à l'heure que par exemple le service des Assemblées - Direction Administration Générale, qui était sous la haute administration de Marie-France PORASZKA, va désormais être mutualisé entre la Ville et l'Agglomération. Jean-Philippe DEMILLIER en assurera la direction. Par contre les cellules «Assemblées», qui préparent les assemblées à la Ville et à l'Agglo resteront : la cellule Assemblée Ville sera au Centre Administratif Municipal, la cellule Assemblée Agglo sera à la City. Donc on continue la mutualisation, plusieurs rapports vont dans ce sens. Ce sont les engagements que j'avais pris et que nous mettons en place.

J'imagine que tout le monde est d'accord ? 2 abstentions».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 2 (1 abstention), le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés (2 abstentions), décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Rapport adopté à l'unanimité

Pour : 49

Contre : 0

Abstentions : 2

Récépissé préfectoral du 18 décembre 2015.