

12 - Mutualisation de services - Evolution des services communs entre la Ville de Besançon, le Centre Communal d'Action Sociale et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon - Rattachement de la Direction du Parc Auto Logistique (PAL) à la CAGB, évolution en service commun entre la CAGB, la Ville et le CCAS, et évolution de ses missions au 1^{er} janvier 2016

M. FOUSSERET, Maire, Rapporteur :

I - Contexte et enjeux : l'évolution de la Direction du PAL en service commun

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 2015 et soumis pour approbation définitive au Conseil communautaire du 23 novembre 2015, 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 nouveaux services partagés entre la CAGB et les communes.

Au fil des années, le cadre juridique a conforté 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 remplissant leurs fonctions dans ce service.

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.

Depuis 2006, dans le cadre d'une convention, la Direction du Parc Automobile Logistique (PAL) de la Ville de Besançon est mutualisée pour une partie de ses missions avec le Grand Besançon (atelier mécanique et roulage).

La convention de mutualisation du PAL n'est plus conforme à la loi de modernisation de l'action publique des territoires du 27 janvier 2014 qui prévoit que les services communs doivent en principe être rattachés aux EPCI.

Dans l'attente des travaux à conduire pour opérer cette mise en conformité (juridique, RH, financière), la convention a été prolongée à titre transitoire pour une durée d'une année et prend fin le 31 décembre 2015. C'est pourquoi il est nécessaire de transférer au 1^{er} janvier 2016 la Direction du PAL au Grand Besançon qui deviendra ainsi, conformément à la loi, un service commun à la Ville, à la CAGB et au CCAS.

Ces évolutions sont traduites dans l'avenant à la convention tripartite en annexe, qui précise les missions, les moyens et l'organisation de service commun.

II - L'évolution des missions et de l'organisation de la Direction du PAL

L'organisation du PAL évolue pour répondre avec efficacité aux missions qui lui sont confiées.

A l'issue de l'étude organisationnelle menée en 2014 et 2015, les trois collectivités ont souhaité la création d'un service de nettoyage centralisé des locaux, dans un objectif de professionnalisation et d'optimisation des ressources. Ce service regroupera les ressources en matière de régies de nettoyage (agents d'entretien des directions) et de gestion des marchés de prestations de nettoyage ; il sera rattaché au service Logistique de la Direction du PAL.

Dans une logique de cohérence organisationnelle et de complémentarité, il est aussi proposé que la Direction du PAL reprenne en gestion les missions du service moyens généraux mutualisé.

Au 1^{er} janvier 2016, la Direction assurera donc les missions suivantes pour les trois collectivités :

- gestion et entretien des flottes de véhicules légers, lourds, deux roues (le budget de fonctionnement est transféré à l'Agglomération mais la gestion des trois parcs automobiles demeure individualisée, en termes de besoins et de budget),
- mise à disposition de moyens roulants lourds et spécifiques et leur conducteur,
- prêt de matériels de manifestation, la manutention lourde,
- gestion du site du CTM (gardiennage, station carburant, entretien),
- nettoyage des locaux administratifs et techniques,
- gestion des fournitures administratives.

Certaines missions restent en dehors du champ de la mutualisation :

- activités propres à la Ville : livraison des restaurants scolaires, crèches et accueil de loisirs,
- activités propres à la CAGB : des marchés de traiteurs, de mobilier et de reprographie.

Pour tenir compte de ces évolutions, une nouvelle organisation de la Direction a été travaillée 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, réunions d'information collectives) et des organisations syndicales (tables rondes syndicales et temps d'échanges spécifiques).

L'organigramme de la Direction mutualisée du PAL est joint en annexe de l'avenant à la convention tripartite.

III - Les conséquences RH de l'évolution en service commun

A/ Le transfert de la direction et des postes à la CAGB

Il est proposé :

- le rattachement de la Direction du PAL à la CAGB en tant que service commun,
- le transfert de plein droit des agents de la Ville et du CCAS concernés par le projet à la CAGB.

Le Comité Technique du 24 novembre 2015 a émis un avis favorable à cette nouvelle organisation. La Commission Administrative Paritaire a été consultée le 1^{er} décembre 2015 sur le transfert des agents de la Ville et du CCAS à la CAGB.

Les agents proposés à l'avancement de grade ou à la promotion interne lors de la Commission Administrative Paritaire Ville - CCAS du 9 février 2016 seront transférés le 1^{er} mars 2016.

B/ 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 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.

La fonction de Directeur Général des Services Techniques est mutualisée entre la CAGB et la Ville de Besançon depuis le 1^{er} octobre 2015.

IV - Dispositions financières : contributions des collectivités

A/ Les modalités de répartition des coûts entre les trois entités

Les parties s'engagent à assurer le financement des services communs dont elles bénéficient dans les conditions précisées ci-dessous.

Pour les dépenses de fonctionnement, il est introduit une clé spécifique compte tenu de la diversité des missions effectuées pour chaque entité. Elles sont évaluées par la prise en compte des charges directes imputables au service commun : le coût salarial chargé (estimation 2015), les dépenses budgétaires constatées au dernier compte administratif adopté et des charges indirectes imputables, définies forfaitairement (coût / agent).

Pour 2016, cette clé est la suivante : Ville : 82,95 % ; CAGB : 9,24 % et CCAS : 7,81 %.

Cette clé sera actualisée selon le niveau d'activité réalisé effectivement pour chaque entité.

Les coûts de fonctionnement de la Direction et leur répartition financière prévisionnelle entre les parties sont présentés en annexe de l'avenant à la convention joint.

Les autres dispositions financières s'appliquant aux services communs, et notamment la prise en compte de la part de la Ville par imputation sur l'Attribution de Compensation de la Taxe Professionnelle, restent inchangées.

Les dépenses d'investissement restent à la charge de chaque entité compte tenu de leur spécificité. Si des dépenses communes venaient à être acquittées par le budget de l'Agglomération, le remboursement se fera, en année N, sur la base de la même clé de répartition que les dépenses de fonctionnement, par appel à contribution de l'Agglomération à la Ville de Besançon et au CCAS.

B/ Autres dispositions financières

La Ville de Besançon crée à compter du 1^{er} janvier 2016 un service Approvisionnements et Magasins centralisant et regroupant la gestion des achats et approvisionnements des différents ateliers et régies techniques municipales. Ce nouveau service regroupé sera amené à travailler en étroite collaboration avec la Direction PAL mutualisée à l'Agglomération. Dans ce cadre, et pour favoriser les économies d'échelle, la Direction PAL pourra bénéficier de fournitures et achats communs des magasins regroupés. Un suivi régulier des consommations sera donc effectué pour garantir la complète transparence des coûts et des facturations interviendront le cas échéant par l'émission de titres de recettes de la Ville de Besançon à l'Agglomération du Grand Besançon.

Enfin, certains agents du PAL (une vingtaine environ) bénéficient actuellement de la livraison de repas opérée par la Cuisine centrale des sœurs de la charité dans le cadre d'une convention en vigueur conclue avec la Ville. Suite au transfert des agents à la CAGB, il est nécessaire de prévoir le remboursement de la Ville par la CAGB de la participation de l'employeur aux frais de repas prévue par la réglementation (actuellement 1,22 € par repas).

Propositions

Le Conseil Municipal est invité à :

- se prononcer sur le rattachement de la Direction du PAL dans sa nouvelle organisation à la CAGB,
- se prononcer sur le transfert de plein droit à la CAGB des agents de la Ville concernés par le projet,
- autoriser M. le Maire à signer l'avenant à la convention de création de services communs entre la Ville, le CCAS et la CAGB, ainsi que tout acte qui serait nécessaire,
- inscrire les crédits nécessaires au budget du prochain exercice, en dépenses et en recettes.

«M. Ludovic FAGAUT : Dans un cadre et dans un souci d'efficience et bien sûr de cohérence nous avons toujours encouragé les mutualisations, notamment sur le dossier 11 et le dossier 12. Si mes sources sont bonnes, au niveau des agents de la commune de Besançon nous sommes à peu près à 1 900 agents, au niveau de l'Agglomération nous sommes à peu près à 770-780...

M. LE MAIRE : Un peu moins, on est plutôt aux alentours de 500 mais ça dépend si vous parlez avant ou après les transferts de compétences prévus.

M. Ludovic FAGAUT : Au 31 décembre on était à peu près à 700 mais je voudrais simplement que vous puissiez nous apporter des éléments de réponse. Quels ont été vraiment les gains pour la commune de Besançon sur ces mutualisations, autant en ressources humaines qu'en moyens financiers puisque normalement, quand on fait des mutualisations c'est pour aussi faire réaliser des économies à notre collectivité et il me semble qu'on vous avait déjà posé cette question par le passé et à ce jour nous n'avons toujours pas eu de réponse sur le sujet.

M. LE MAIRE : Je voudrais déjà vous donner une précision, c'est que lorsque l'on transfère un service -je dis ça pour votre information personnelle- on le transfère avec l'ensemble de ses charges. Donc quand on a transféré par exemple l'éducation musicale à l'Agglomération, la Ville n'a pas fait d'économies, elle a transféré le service, elle a transféré les charges. Pour la suite, effectivement, là c'est à la charge de la nouvelle organisation qui est mise en place entre autres par l'Agglomération. L'objectif pour l'instant est d'échelonner le processus sur plusieurs années, c'est peut-être aussi plus efficace, en dépensant pas plus si ce n'est moins. Je vais vous donner deux exemples mais il y en aura d'autres : à l'Administration Générale il y avait deux chefs de service, il n'y en a plus qu'un. Le Directeur Général des Services il y en avait deux, il n'y en a plus qu'un. Au niveau des ressources humaines, il y avait une direction des Ressources Humaines à l'Agglo, une à la Ville, il n'y en a plus qu'une. Cela ne se traduit pas systématiquement par des gains de poste parce qu'il n'y a quand même pas, dans nos organisations, des personnes qui passent leur temps à ne rien faire. Non, je pense qu'on rationalise, ce qui permet aussi de

faire des tâches nouvelles. Par exemple au niveau des ressources humaines on attache beaucoup d'attention et de soin à l'analyse des situations personnelles. Une politique de ressources humaines très pointue est mise en place par Jean-René DESCARREGA sous l'autorité de Baudouin RUYSSSEN et cela permet qu'un certain nombre de personnes soient affectées à ces tâches-là. On pourra vous donner un certain nombre de postes mais cela ne se traduit pas aujourd'hui, c'est très difficile de dire d'une façon très précise à quoi ça correspond mais au moins déjà quelques pistes d'évaluation. Vous savez, par exemple il y a un certain nombre de sujets que nous traitons parce qu'il y a eu des désengagements de l'Etat. J'espère qu'il n'y en aura pas du Conseil Général, en tout cas je le souhaite de tous mes vœux mais des désengagements de l'Etat, je vais vous en donner un : le transfert des droits des sols, par exemple. C'était auparavant l'Etat qui en avait la charge, vous savez que c'est une démarche lancée depuis fort longtemps, ce n'est même pas depuis 2012 puisque j'entends déjà votre réponse. Le transfert des droits des sols ça veut dire qu'aujourd'hui l'Agglomération va le mettre en place pourquoi ? Parce qu'il ne faut pas laisser les communes toutes seules pour le faire. Lorsque nous mettons un service d'aide aux communes par exemple, on le fera effectivement en lien avec ce que fait l'Etat dans son département d'aide aux communes en espérant qu'il continuera à le faire. Donc c'est très difficile à dire d'une façon très abrupte, on pourra peut-être vous donner un ordre d'idée. Disons, si l'on doit résumer, qu'on fait mieux avec pas plus et certainement moins. En matière par exemple du Parc Auto Logistique, effectivement on comprend que ce sont des choses qui vont dans la bonne direction, on a mutualisé les véhicules et il y en a moins. Les véhicules de la Ville et de l'Agglo sont interchangeable. On peut considérer que déjà, pour l'instant, ces quelques évolutions du rapport 11 représentent une économie de 240 000 €. Ensuite, on a mis en place une direction des finances commune, une direction de la performance et du conseil de gestion commune et une direction de l'administration générale commune. Trois postes ont été gagnés et cela représente près de 240 000 €. Voilà un premier exemple, une première réponse que je peux vous donner.

Y a-t-il des oppositions à ces mutualisations ? Des abstentions ? 2. C'est donc adopté».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission n° 2 (1 abstention) et sur avis favorable unanime de la Commission n° 5 (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 : 50

Contre : 0

Abstentions : 2

Récépissé préfectoral du 18 décembre 2015.