

## 10 - Nouvelle organisation des services liée aux transferts de compétences et mutualisations au 1<sup>er</sup> janvier 2017 - Organisation générale

*Mme l'Adjointe MICHEL, Rapporteur :*

### I - Contexte et enjeux

#### A/ Contexte

La Ville de Besançon et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon se sont engagées depuis plusieurs années dans un mouvement de mutualisation de certains services fonctionnels (informatiques, gestion des ressources humaines...). Cette dynamique s'est accélérée au cours des deux dernières années avec la mise en place d'une direction générale unique, la mutualisation de l'ensemble des services fonctionnels (la direction des Finances, la direction de la Performance et du Conseil de Gestion et la direction des Affaires Générales sont désormais mutualisées) et d'une partie des services techniques (direction du Parc Automobile et Logistique - PAL - et service Approvisionnement et magasins notamment).

Ces évolutions ont permis d'anticiper et de faciliter les évolutions institutionnelles issues des dernières réformes nationales. En effet, la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) se traduit par de nouveaux transferts de compétences des communes aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de gestion des zones d'activité économique (ZAE), de promotion du tourisme et de commerce. Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de disposer d'une gouvernance cohérente et de moyens optimisés pour articuler les politiques publiques de la CAGB d'une part et celles de la Ville de Besançon d'autre part.

#### B/ Enjeux et objectifs

Dans ce contexte mouvant, le principal enjeu de l'intégration intercommunale consiste donc à continuer d'anticiper les évolutions à venir. Il apparaît en effet nécessaire de se doter d'une organisation cohérente et optimisée pour s'adapter à la contrainte financière. Il convient également de disposer d'un degré d'intégration suffisant pour anticiper d'autres transferts de compétences envisagés ou en réflexion : transfert de la compétence «eau et assainissement», projet de mise en place d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), réflexions quant à la transformation de la CAGB en communauté urbaine ou encore en matière d'équipements aquatiques.

La mutualisation des services a montré son efficacité au cours des dernières années au regard des grands objectifs définis, objectifs qui sont aujourd'hui réaffirmés :

- renforcer l'efficacité de notre action, c'est-à-dire être plus efficace à coût constant, voire à moindre coût,
- améliorer la cohérence de nos politiques publiques,
- consolider notre niveau d'expertise et de service.

#### C/ Périmètre

Le présent rapport vise à donner une vision d'ensemble de l'évolution de l'organisation issue des transferts de compétences et mutualisations mises en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Sont uniquement présentées ici les évolutions au niveau de la Direction Générale et des périmètres entre les pôles. Des rapports détaillant les implications pour chacun des pôles offrent par ailleurs une présentation exhaustive.

## II - Propositions

### A/ Consolidation de la Direction Générale unique

La Direction Générale unique est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle a été complétée au 1<sup>er</sup> juillet 2016 par la mutualisation du poste d'adjoint au Directeur Général des Services Techniques, du poste de Chargé de mission auprès du Directeur Général des Services (DGS) ainsi que les postes d'assistantes de la Direction Générale.

Compte tenu de la nature de leurs fonctions, l'ensemble des Directeurs Généraux Adjointes des Services (DGAS) sont susceptibles d'être mobilisés sur des thématiques ou des projets transversaux. Afin d'assurer pleinement la cohérence de la gouvernance entre la Ville et la CAGB, il apparaît donc nécessaire de mutualiser l'ensemble des postes de DGAS.

Il est ainsi proposé :

- de mutualiser entre la Ville et la CAGB le poste de DGAS en charge du pôle des Services à la Population (poste uniquement Ville aujourd'hui),
- de mutualiser entre la Ville et la CAGB le poste de DGAS en charge du pôle Développement (poste uniquement CAGB aujourd'hui).

### B/ Renforcement de la cohérence de la répartition des compétences entre les pôles et articulation des politiques publiques de la Ville et de la CAGB

Les transferts de compétences issues de la loi NOTRe en matière de tourisme et de commerce invitent à revisiter l'organisation des services, de manière à constituer des pôles plus équilibrés et marqués par davantage de cohérence interne.

En premier lieu, il est proposé de réaffirmer le caractère stratégique et transversal de la direction Stratégie et Territoire en la recentrant sur ses fonctions stratégiques et en la positionnant directement auprès du Directeur Général des Services en lieu et place du pôle Développement.

Le pôle Développement serait quant à lui davantage concentrés sur les enjeux d'attractivité, à la fois pour la Ville et pour l'Agglomération, à travers deux évolutions importantes :

- le rattachement du service Commerce, qui deviendrait mutualisé, à la direction de l'Économie, de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur,
- le rattachement direct au DGAS des deux composantes de la compétence Tourisme, à savoir un service Tourisme qui serait mutualisé, ainsi qu'un poste de chargé de mission Rayonnement et attractivité, lui aussi mutualisé.

Le rattachement du Tourisme au pôle Développement permet par ailleurs de recentrer le pôle Culture sur son cœur de métier, mais de manière transversale aux deux institutions que sont la Ville et la Communauté d'Agglomération.

Le pôle des Services à la population serait quant à lui davantage centré sur son cœur de métier avec le rattachement du service Commerce au pôle Développement. Il serait par ailleurs positionné, avec la mutualisation du poste de DGA, en articulation avec les compétences de la Communauté d'Agglomération.

Enfin, le pôle des Services techniques verrait son organisation interne recomposée dans la suite du mouvement de mutualisation, mais sans modification de périmètre par rapport aux autres pôles.

### III - Conséquences et mise en œuvre

#### A/ Impact en matière de ressources humaines

Il est proposé :

- la création, sous forme de service commun rattaché à la CAGB, des postes de DGAS en charge du pôle des Services à la Population et de DGAS du pôle Développement,

- la suppression du poste de DGAS du pôle des Services à la Population à la Ville, sa création à la CAGB sous forme de service commun et le transfert de plein droit de l'agent municipal occupant ce poste à la CAGB.

Sur le périmètre mutualisé, l'évolution des postes est la suivante :

	<b>A +</b>
Avant	2
Après	2
Évolution	0

#### B/ Régime applicable et gouvernance

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 du Grand Besançon.

Les agents proposés à l'avancement de grade ou à la promotion interne lors de la Commission Administrative Paritaire (CAP) de février 2017 seront transférés le 1<sup>er</sup> mars 2017.

Les services communs mettent en œuvre les politiques définies par les Assemblées. Ceux-ci sont placés sous l'autorité du Directeur Général des Services commun aux deux entités, lui-même sous la double autorité des deux exécutifs.

Les agents sont donc placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité fonctionnelle du Président.

Le Comité Technique de la Ville, du CCAS et du Grand Besançon sera consulté sur le projet de création des services communs mentionnés ci-dessus le 2 décembre 2016.

La Commission Administrative Paritaire de la Ville sera consultée le 9 décembre 2016 sur le transfert des agents de la Ville à la CAGB.

#### C/ Cadre juridique et réglementaire

Le cadre juridique prévoit donc que :

- les services communs sont des services communautaires, ce qui implique le rattachement à la Communauté d'Agglomération des services communs,

- les agents municipaux affectés à un service commun sont de plein droit transférés à la Communauté d'Agglomération.

Deux conventions ont été mises en place pour encadrer la mise en place des services communs :

- une convention bipartite entre la Communauté et la Ville pour les services communs à ces deux entités,
- une convention tripartite associant le Centre Communal d'Action Sociale pour les services communs dont il bénéficie.

La création des services communs proposés dans la présente délibération fera l'objet d'un avenant à la convention bipartite qui précisera les missions, les moyens et l'organisation des nouvelles directions mutualisées.

### **Propositions**

Le Conseil Municipal est invité à :

- se prononcer sur la création, et le rattachement à la CAGB, des postes mutualisés de DGAS du pôle des Services à la Population et du pôle Développement sous forme de services communs à la Ville et à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon,

- se prononcer sur la suppression, à la Ville de Besançon, du poste de DGAS du pôle des Services à la Population,

- se prononcer sur le transfert de plein droit à la CAGB du DGAS en charge des Services à la Population,

- se prononcer sur l'ajustement de la liste des emplois permanents en conséquence,

- autoriser M. le Maire à signer l'avenant à la convention de création de services communs entre la Ville et la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, ainsi que tout acte qui serait nécessaire.

**«M. LE MAIRE** : Nous en avons parlé beaucoup à l'Agglomération. Je vais passer la parole à l'Adjointe, Carine MICHEL, pour peut-être préciser un certain nombre de choses.

**Mme Carine MICHEL** : C'est un sujet abordé très longuement lors de la dernière Commission. Nous avons présenté un diaporama très détaillé. En fait il y a cinq rapports. Nous donnons une vision globale et je répondrai aux questions après.

Je rappelle juste le contexte : la loi NOTRe se traduit par de nouveaux transferts aux EPC au 1<sup>er</sup> janvier 2017, gestion des zones d'activité économique, promotion du tourisme et du commerce.

D'autres évolutions sont envisagées dans les années à venir. Aussi, il faut donc continuer l'adaptation de notre organisation aux évolutions actuelles mais aussi surtout anticiper les évolutions à venir. C'est tout le sens des rapports qui vous sont présentés.

En commission, il y a eu effectivement une erreur soulignée

-M. MOUGIN est parti- on vous a envoyé un tableau avec les corrections. Avec ces nouveaux transferts et ces nouvelles mutualisations, en termes d'ETP ça fait - 2 ETP, le compte n'était pas exact.

Il y a aussi une erreur dans l'annexe financière du rapport 12. Nous avons pris le coût global du transfert du Tourisme et, en fait, c'est transféré partiellement ; donc il reste évidemment des charges à la Ville.

**M. LE MAIRE** : Merci Carine. Nous n'allons pas les prendre un par un.

**Mme Carine MICHEL** : On les a vus largement en commission, il y a eu un diaporama détaillé.

**M. LE MAIRE** : Sur les rapports 11 à 14 : le 11 : la Culture, le 12 : Pôle Développement, le 13 : Services Techniques et le 14 : Pôle des Services à la population, je vous propose de poser des questions si vous en avez, sur ces quatre rapports.

**Mme Carine MICHEL** : Je serai très brève sur le rapport 10. Je voudrais juste dire qu'on termine la mutualisation à la Direction Générale, il restait 2 DGA qui n'étaient pas encore mutualisés, ce qui est proposé dans le rapport.

**M. Laurent CROIZIER** : Je voulais simplement donner un petit peu mon sentiment sur la mutualisation et ses enjeux. Je pense que c'est d'une part préserver notre capacité à agir dans un contexte financier tendu et aussi préserver nos capacités d'investissement.

D'après moi, une mutualisation est réussie si pour la collectivité elle a permis une réduction des dépenses de fonctionnement, si pour les agents elle permet une augmentation de la technicité et des perspectives de carrière et si pour les habitants elle se traduit par une stabilité fiscale, le maintien du service public de qualité, voire une amélioration de la qualité et du service rendu.

C'est difficile d'avoir des données sur les effets de la mutualisation entre la Ville et l'Agglomération. J'ai comparé d'une part l'organigramme de la Ville avant et après mutualisation et d'autre part les effectifs entre 2014 et 2016.

Avant mutualisation, la Ville de Besançon était structurée selon six pôles, composés de six Directeurs Généraux Adjointes, 58 Directeurs de Services. Après mutualisation, nous trouvons six pôles, six Directeurs Généraux Adjointes mais 66 Directeurs de Services soit huit Directeurs de Services supplémentaires.

Du point de vue de l'évolution des effectifs : 2 636 agents en cumulant Ville et Agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 2 645 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit une très légère augmentation des effectifs.

Nous en sommes au début du processus de mutualisation. Je peux comprendre qu'aujourd'hui nous sommes loin des attentes et je regrette toutefois qu'en matière d'organisation nous restions sur d'anciens repères, centralisés, lourds, complexes. Je pense qu'il est temps, pour être en phase avec les nouveaux enjeux de notre société et le soutien que vous donnez envers un candidat aux élections présidentielles va dans ce sens et j'aimerais que ça se traduise aussi dans notre organisation municipale ; il est temps de sortir de ces schémas pyramidaux qui consacrent beaucoup trop d'énergie pour leur propre fonctionnement et de regarder vers le monde de l'entreprise qui est en train de se réinventer et vers des modèles plus souples, davantage tournés vers l'extérieur, ce qui se traduirait pour notre collectivité vers plus d'efficacité et tournée vers les habitants et les projets. Merci.

**M. LE MAIRE** : Je vais vous dire, pour être franc avec vous, actuellement la mutualisation, nous n'avons pas de gros effets en termes de réduction, pour l'instant. Mais ça va venir parce que les personnels sont là et c'est très compliqué.

Je vais vous donner des exemples précis : les DGS, il y en avait deux, il y en a plus qu'un. Il y a un DGST pour les deux. Il y avait un service du personnel à la Ville, un Service du personnel à l'Agglomération, il n'y a plus qu'un Directeur des Ressources Humaines. Au niveau de la Culture, il y a une DGA mutualisée ; au niveau des Finances, il y avait deux Directeurs, il n'y en a plus qu'un ; au niveau de l'Administration Générale, il y avait deux Directeurs, il y en a plus qu'un. Des exemples comme ça, il y en a, pas à l'infini mais beaucoup.

Donc oui, effectivement, nous avons bien rationalisé. Par contre, il y a des nouvelles directions qui apparaissent parce qu'il y a des besoins nouveaux. Quand nous parlons, par exemple, de numérique, est-ce que vous imaginez qu'on ne s'occupe pas de l'enjeu numérique ? C'est clair qu'on travaille là-dessus. Est-ce que vous envisagez qu'on ne parle pas du lien avec la Suisse ? Bien sûr, nous sommes en train de travailler là-dessus aussi.

Donc je crois que la mutualisation c'est avec -certainement à terme- moins de budgets, de continuer -et vous l'avez dit, je vous en remercie-, de conserver la qualité du service public. C'est cela que nous voulons.

Et dans un certain nombre de services, nous sommes bien obligés de respecter nos engagements, «obligés» ce n'est pas le terme qui convient, il faut respecter nos engagements. En matière de sécurité, par exemple, nous allons engager des policiers municipaux supplémentaires même si nous avons du mal à les recruter. Mais on va le faire. Ça c'est comme la fusion des régions, nous avons toujours dit qu'il n'y aura pas d'effet tout de suite en matière de personnel. Les gens sont là, il faut bien conserver les emplois. Ensuite, nous allons être plus utiles, plus performants. Vous savez bien qu'il y a des nouveaux challenges qui apparaissent et il faut bien que nous puissions répondre à tout cela, d'où des nouveaux métiers qui sont créés.

Voilà ce que je voulais vous dire par rapport à l'organisation générale.

Par rapport à la Culture, est-ce qu'il y a des remarques particulières à faire ? La DGA Culture, par exemple, Monsieur CROIZIER, par rapport à la Culture, nous aurions pu créer un DG Culture Agglomération, eh bien nous avons mutualisé ; les Finances, nous avons mutualisé ; les Ressources Humaines et tout le reste. Nous faisons des efforts mais en termes de personnel il n'y a jamais eu tant de demandes. C'est une situation très compliquée parce que beaucoup râlent après les fonctionnaires -pas moi- mais on leur demande de plus en plus : dans les hôpitaux, il n'y a pas assez d'infirmières, pas assez de professeurs dans les écoles, pas assez de policiers dans les rues, plus assez de gendarmes. Nous essayons de faire face à tout cela et nous voulons maintenir la qualité du service public et quelquefois c'est vrai que nous aurions peut-être pu faire différemment mais nous avons même dans certains cas augmenté la qualité du service public.

Je vous donne un exemple : quand des partenaires se désengagent de l'aide aux communes -je ne citerai personne- on y va dans l'aide aux communes, en lien avec le Département d'ailleurs, mais on y va.

On va nous mettre la responsabilité d'établir les cartes nationales d'identité : ce sont deux machines qui vont arriver ici à la mairie, pour l'ensemble de l'Agglomération. Deux machines c'est cinq ou six postes au moins parce qu'il faut travailler tout au long de l'année, beaucoup le samedi matin, c'est beaucoup de postes qui vont arriver.

On nous a transféré les passeports, les cartes d'identité, la gestion des permis de construire. À l'Agglomération, l'aide au droit des sols, c'était fait par la DDE, c'est nous maintenant. On va même gérer les Pacs. C'est payant, d'accord, mais n'empêche, Monsieur OMOURI, nous ne parlons pas des recettes, nous parlons des postes. C'est payant mais les gens sont là.

Donc je pense que la mutualisation c'est une bonne chose, il y a l'aspect gain financier mais aussi cohérence et qualité du service public qu'il ne faut pas perdre de vue et pour moi c'est assez capital.

Monsieur GROSPERRIN allez-y, globalement, je vous en prie.

**M. Jacques GROSPERRIN :** De toute façon c'est la loi qui incite mais simplement par rapport à la mutualisation, je crois qu'à un moment donné il faudra vraiment communiquer parce que nos Bisontins et nos Grands Bisontins ne savent plus qui fait quoi et c'est vrai qu'au niveau de la Ville et de l'Agglomération, ça devient très compliqué pour eux et je pense qu'il faudra à un moment donné anticiper.

**M. LE MAIRE :** Pouvez-vous nous donner des exemples ?

**M. Jacques GROSPERRIN :** Le Commerce, la Culture. Nous, nous sommes dedans. Nous sommes au courant de tout, il n'y a pas de souci et encore, parfois c'est compliqué. Mais il faudra vraiment communiquer soit à l'aide des revues que nous pouvons avoir au niveau de l'Agglomération ou au niveau de la Ville de Besançon, mais je pense qu'il faudra véritablement que les choses soient beaucoup plus claires. Il y a des changements qui sont forts au niveau de nos concitoyens et c'est, à mon avis, une des missions qu'on peut avoir de les informer vis-à-vis des nouvelles compétences et où aller. D'ailleurs nous serons confrontés à cela bientôt.

**M. LE MAIRE** : Vous avez raison, mais reconnaissez que nous n'avons pas perdu de temps : le Tourisme, c'est au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; le Commerce, c'est au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pour l'instant, ils savent encore où aller parce que nous n'avons pas changé. Mais à terme, cela dit nous avons déjà commencé à le dire mais on continuera à expliquer, bien sûr. Pour l'instant, c'est l'Agglomération qui va communiquer là-dessus ainsi que la Ville, mais essentiellement l'Agglomération.

Je vais mettre aux voix les rapports 10, 11, 12, 13 et 14.

Sur le rapport 10, y a-t-il des oppositions ? Des abstentions ? C'est adopté».

Après en avoir délibéré et sur avis favorable unanime de la Commission 2 (4 abstentions) et pour information auprès des Commissions 3, 4, 5, 6 et 7, le Conseil Municipal, à l'unanimité des suffrages exprimés, décide d'adopter les propositions du Rapporteur.

Rapport adopté à l'unanimité

Pour : 53

Contre : 0

Abstention : 0

*Récépissé préfectoral du 22 décembre 2016.*