

Comité Technique commun du 13 avril 2018 RAPPORT (information)

RENNES MÉTROPOLE / VILLE DE RENNES PÔLE RESSOURCES / DIRECTION DES FINANCES ET DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Bilan d'étape de la mutualisation de la direction des Finances et de la Commande Publique et de la déconcentration de la fonction comptable.

A- Contexte

La mutualisation des services financiers de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole s'est mise en place de façon progressive à partir du 1er janvier 2016. Une nouvelle organisation des services est intervenue au 1er octobre 2016 et l'ensemble des agents a été regroupé dans les locaux de l'Hôtel de Rennes Métropole mi-octobre 2016.

Parallèlement, conformément aux orientations de la direction Générale, la déconcentration de la fonction comptable (déjà effective à la Ville de Rennes) a été conduite à partir du 1er janvier 2017 à Rennes Métropole. Cela s'est traduit par le transfert de 7 postes (dont 1 poste vacant) vers les directions opérationnelles pour assurer la prise en charge des tâches comptables qui jusqu'à présent étaient effectuées par la direction des Finances de Rennes Métropole.

Lors de la présentation du rapport relatif à la nouvelle organisation de la direction des Finances et de la Commande Publique aux membres du Comité Technique le 23 septembre 2016, il a été demandé de conduire un travail d'évaluation et de bilan de cette réorganisation en particulier sur le volet déconcentration de la fonction comptable.

Ce rapport se propose de présenter un bilan d'étape du processus de mutualisation. Il tient compte des retours des 6 agents transférés dans les directions opérationnelles ainsi que de leurs responsables et encadrants. Il tient également compte d'ateliers organisés au sein de la DFCP au printemps 2017 avec l'ensemble des agents pour revenir sur les premiers mois de la mutualisation et les actions restant à mettre en place.

B- Le bilan

1. Bilan de la mutualisation pour les agents de la direction des Finances et de la Commande Publique

1.1. Sur le plan de la carrière des agents

Sans rentrer dans le détail de l'impact pour l'ensemble des agents de la direction, il convient de souligner que la mutualisation s'est traduite par des évolutions parfois importantes pour les agents :

- Certains chefs de services ont été repositionnés en tant que responsables de mission,
- Certains agents ont changé de secteur d'activité passant de missions plus financières vers des missions davantage tournées vers la gestion budgétaire et inversement,
- Certains agents ont évolué vers des fonctions d'encadrement en tant que responsable de mission, fonction qu'ils n'assumaient pas jusqu'à présent.

Parallèlement, certains agents de catégorie C, engagés dans une démarche de préparation du concours de rédacteur ont été positionnés sur des postes de catégorie B. De la même façon, des agents de catégorie B engagés dans une démarche de préparation du concours d'attaché ont été positionnés sur des postes de catégorie A. Dans tous les cas, ces positionnements se sont traduits par une prise en compte sur le régime indemnitaire de la différence grade/fonction et par la validation par l'encadrement des formations de préparation aux épreuves du concours. À terme, en fonction de la réussite des agents au concours, ces derniers auront la possibilité d'être nommés sur leur poste ou d'effectuer une mobilité s'ils le souhaitent.

A ce stade, ce positionnement différencié pour certains agents n'a pas fait l'objet d'alerte particulière sur le strict plan de la carrière.

1.2. Sur le plan des missions

La réorganisation des services financiers s'est accompagnée d'une reconfiguration assez profonde des missions relevant du secteur budget-comptabilité.

De façon schématique, le découpage des missions par spécialité et par collectivité (ex : gestion des dépenses de fonctionnement de la Ville, gestion des recettes d'investissement de la Métropole) a été abandonné au profit d'une répartition plus variée sur un périmètre défini. Les agents du service Budget Comptabilité interviennent ainsi sur tous les aspects de la gestion budgétaire et comptable (en dépense, en recette, en fonctionnement, en investissement) quelle que soit la collectivité mais sur un périmètre limité correspondant à quelques services ou directions à l'intérieur d'un pôle (pôle Ingénierie et Services Urbains, pôle Stratégie, Développement et Aménagement etc.).

Cette organisation a nécessité un temps d'adaptation pour certains collègues qui ont dû appréhender le fonctionnement d'une collectivité qu'ils ne connaissaient pas d'une part et prendre en charge des missions qu'ils n'avaient pas nécessairement l'habitude de remplir sur leurs fonctions précédentes d'autre part. Pour autant, ce changement d'organisation se traduisant par un positionnement sur un secteur à cheval sur les deux collectivités (sectorisation par pôle) et par une diversité des tâches a permis de développer un climat de coopération et de solidarité entre les collègues qui a au final contribué au renforcement de la cohésion de l'équipe.

Cette organisation nécessite du temps pour se mettre en place mais appelle une définition plus claire du rôle de chacun et le développement ou le renforcement d'expertises internes.

Il a été convenu que l'ensemble de la direction, et plus particulièrement le service budget comptabilité, bâtirait pour 2018 un plan de formation dans lequel les agents seraient désignés (avec leur accord préalable) pour assurer une fonction d'expert ou de référent sur certaines questions techniques récurrentes. Il s'agit ainsi de mieux identifier et valoriser l'expertise existante des agents et de la renforcer.

Ces agents seront encouragés à se former, à assurer une veille et à capitaliser sur leurs connaissances techniques pour apporter un soutien aux gestionnaires en lien avec les différents services.

Pour la partie de la direction relative à l'Ingénierie Financière, les premiers mois de la mise en œuvre révèlent une harmonisation et une homogénéisation rapide.

Cela s'est traduit par une convergence des outils en matière de gestion de dette et d'observation fiscale, par la mise en place de groupements de commandes pour certains marchés en matière de conseil ou de notation financière. Ces groupements et cette rationalisation des outils, au-delà des économies générées, ont permis aux agents de disposer dès les premiers mois d'outils harmonisés et communs permettant d'assurer un niveau de service aujourd'hui quasiment équivalent pour la Ville de Rennes et Rennes Métropole.

Sur le plan de la gestion patrimoniale en revanche, le tuilage des dossiers et l'harmonisation des pratiques nécessitent davantage de temps et ne pourront réellement être effectifs qu'à compter de la mise en place d'un logiciel financier commun entre la Ville et la Métropole contre deux logiciels spécifiques à chaque collectivité à l'heure actuelle.

1.3. Sur le plan du volume d'activité

La mutualisation de la direction des Finances et de la Commande Publique s'est mise en place dans un contexte particulier lié à :

- l'arrivée à terme des conventions de mandat de voirie et la prise de compétence en direct (transfert des marchés et contrats);

- la mise en place de la dématérialisation des pièces justificatives comptables à Rennes Métropole ;
- la mise en place de la déconcentration de la fonction comptable.

Ces différents éléments ont ainsi impacté fortement l'activité du service budget comptabilité et du service Commande Publique sur les tous premiers mois de la réorganisation.

1.3.1. Impact pour le service Budget Comptabilité

Dès le mois de janvier 2017, le service budget comptabilité a fait face à une augmentation du volume de factures liée à fin des conventions de mandat voirie et à la reprise en direct de cette compétence par la Métropole. Dans le même temps la mise en place de la dématérialisation des factures et des pièces justificatives a nécessité un temps d'appropriation et a généré des interventions pour régler certains dysfonctionnements techniques. Les premiers temps n'ont ainsi pas permis d'améliorer les délais d'enregistrement des factures qui avaient connu une dégradation progressive depuis 2015 du fait de l'augmentation continue du volume.

Cette situation a fait l'objet d'alertes et de la mise en place d'un tableau de bord de suivi permettant d'objectiver la situation. Trois agents ont été positionnés en renfort et ont permis de rétablir les délais pour la partie de la chaîne comptable relevant de la Direction des finances. Début 2018, deux renforts ont été maintenus et le troisième renfort a été substitué par l'accueil d'un agent en reconversion.

Dans les services opérationnels, en particulier à la Direction de la Voirie et la Direction de l'espace public et des infrastructures, les transferts des marchés publics relatifs à la voirie ont également généré un volume d'activité important et alimenté la dégradation des délais de paiement puisqu'il a fallu procéder au transfert des marchés des communes et à leur enregistrement avant de pouvoir procéder au paiement de certaines factures. Fin 2017, les difficultés rencontrées liées à l'important volume à absorber au début de l'année ont été surmontées.

1.3.2. Impact pour le service Commande Publique

La déconcentration de la fonction comptable a conduit le service commande publique à proposer d'assurer la gestion des fiches marchés saisies dans le logiciel de gestion financière de Rennes Métropole pour ne pas surcharger les services opérationnels sur cette tâche en plus de la gestion comptable qui constituait une tâche nouvelle transférée. Elle aurait également nécessité de former un nombre très important d'utilisateurs et le volume de changement apparaissait dans un premier temps trop important à absorber pour les services.

Toutefois, la fin des conventions de mandat et le transfert de la voirie départementale se sont traduits par le transfert d'un volume très conséquent de marchés publics qu'il a fallu enregistrer pour procéder aux premiers paiements. Le service a ainsi constaté un engorgement qui a contribué à l'allongement des délais de paiement. Un agent un renfort et une stagiaire ont pu être affectés au service mais ont en réalité pallié les arrêts maladie de deux agents sur la période.

1.3.3. Impact pour le service Ingénierie Financière

La mutualisation s'est faite avec un volume constant d'ETP sur le périmètre du service mais a donné lieu à des redéploiements à l'intérieur du service avec en particulier un redimensionnement des effectifs en charge de la gestion comptable patrimoniale et d'un renforcement des moyens sur la partie relative aux contrats complexes (DSP).

1.3.4. Perspectives

Plusieurs éléments permettent d'envisager une amélioration de la situation à court et à long terme :

- Le transfert des marchés relatifs à la voirie est désormais en grande partie absorbé et ne devrait pas se reproduire.
- La dématérialisation des factures fonctionne et les liens automatisés entre la plateforme de dépôt des factures (Portail Chorus pro mis en place par l'État) et les circuits de validation et de paiement des factures est désormais opérationnel. De façon progressive, tous les ans jusqu'en 2020, les entreprises auront l'obligation de déposer leurs factures de façon dématérialisée ce qui nécessitera moins d'interventions de la part de la direction des Finances. À terme, il n'y aura plus (ou très peu) de factures papier à horizon 2020.

- À compter du 1er janvier 2018, le service commande publique mettra progressivement en place la dématérialisation des marchés publics qui doit être effective au 1er octobre 2018. Cela implique de nouveaux modes de fonctionnement qui réinterrogeront la répartition des tâches entre le service Commande Publique et les services opérationnels notamment pour ce qui est de la saisie des fiches marchés qu'il est prévu de déconcentrer dans les services opérationnels conjointement au déploiement de la dématérialisation des marchés à la Ville de Rennes et à Rennes Métropole.
- À l'horizon 2020, la direction des Finances et de la Commande Publique aura déployé un nouveau logiciel de gestion financière dont le cahier des charges est en cours de rédaction. Il devrait permettre de limiter les doubles saisies et de basculer les informations relatives aux marchés publics dont les procédures sont gérées par l'application MarcoWeb directement dans le futur logiciel financier ce qui devrait permettre de soulager les services et d'optimiser la chaîne.

1.4. Sur le plan de la cohésion d'équipe, de l'environnement de travail et des outils

Au printemps 2017, des agents volontaires pour s'exprimer sur les suites à donner en vue d'approfondir le processus de mutualisation des services ont été réunis pour réfléchir au cours d'un atelier sur les points nécessitant d'être améliorés autour de deux thèmes "Mieux travailler ensemble" et "Affirmer l'identité de la nouvelle direction".

À l'issue de ces ateliers, plusieurs actions identifiées ont été mises en place et d'autres ont nécessité un travail plus approfondi au cours d'une réunion de l'ensemble des agents de la direction organisée au mois de mai en particulier sur la nécessité de mieux se connaître, de mieux connaître l'activité de ses collègues et de clarifier la répartition de certaines tâches.

Fin juin 2017, un premier séminaire de la direction des Finances et de la Commande Publique organisé à la demande des agents a permis de renforcer les liens entre les collègues des différents services, de redonner des éléments structurants sur le cadre d'intervention des agents (calendriers, grands projets). Cet événement sera renouvelé tous les ans.

Parmi les chantiers actuellement en cours et relatifs à l'environnement de travail il convient de citer notamment :

- La mise en place d'une nouvelle arborescence et d'un nouveau plan de classement des dossiers numériques ;
- Le rétablissement d'une newsletter pour le service budget comptabilité pour faciliter l'animation de son réseau de référents dans les services dont la diffusion sera effective à la fin du mois de janvier 2018 à raison d'une lettre d'information tous les deux mois.

Le bilan de ces temps de travail en commun encourage à continuer à favoriser les actions permettant de bien comprendre le cadre général, le contexte et les orientations pour donner du sens aux missions des agents d'une part et pour continuer à renforcer les liens entre des collègues qui appartenaient à des équipes et des collectivités différentes il y a encore un an et demi d'autre part.

Enfin il convient de signaler le lancement depuis le mois de mars 2017 du chantier de convergence vers un nouveau logiciel de gestion financière commun à la Ville et à Rennes métropole.

La coexistence de deux applications propres à chaque collectivité constitue aujourd'hui un frein et une difficulté pour les collègues. Ce chantier lourd mais prioritaire nécessitera du temps mais devrait constituer à l'horizon 2020 un progrès réel au sein de la Direction mais aussi pour les services pour faciliter le travail des agents.

2. Bilan de la déconcentration de la fonction comptable

Afin de dresser un bilan de la déconcentration de la fonction comptable, uniquement pour les agents transférés et les services ayant bénéficié de ces transferts, des entretiens ont été menés avec les responsables des agents transférés. Une rencontre réunissant les six agents transférés a également permis d'échanger sur les premiers mois dans leur nouveau service et de revenir sur les conditions de mise en œuvre de la déconcentration.

2.1. Bilan de la déconcentration comptable point de vue des agents transférés

2.1.1. Bilan général des premiers mois et intégration dans les nouvelles équipes

Les collègues relèvent dans l'ensemble une bonne intégration avec une continuité pour certains agents dans le traitement des dossiers puisqu'ils ont repris l'activité qui était parfois déjà la leur au sein de la direction des Finances.

Les craintes de la part des services opérationnels face à la déconcentration ont été levées du fait des transferts d'agents déconcentrés. L'arrivée des collègues était attendue et souhaitée.

Les collègues ont également soulevé plusieurs points de difficulté :

- La nature des tâches réalisées dans les services déconcentrés a parfois changé par rapport aux tâches réalisées par les agents du temps où ils travaillaient à la direction des Finances. Cela s'est traduit dans la plupart des cas par un accompagnement par les services d'accueil pour favoriser une montée en compétence et un apprentissage au final plutôt bien vécu par les collègues.
- Pour les agents positionnés sur deux directions différentes, même si la responsabilité hiérarchique est clairement identifiée, les agents s'interrogent sur les quotités de temps pour lesquelles ils sont affectés à l'une ou l'autre direction. Si la répartition du temps entre les deux Directions a pu poser souci sur les premiers mois, des nouvelles organisations sur la semaine ont finalement été mises en place et seront donc testées.

2.1.2. Anomalies, dysfonctionnements et points restant à améliorer

Les collègues transférés ont souligné plusieurs dysfonctionnements sur les premiers mois de la déconcentration de la fonction comptable. Ces difficultés, essentiellement de nature technique et liées au déploiement de la dématérialisation des pièces comptables sur les premiers mois ont depuis été prises en charge et se sont résorbées.

Les collègues formulent également des attentes notamment en matière d'animation du réseau. À ce titre la DFCP met en place fin janvier 2018 une lettre d'information régulière qui constituera un lien régulier entre la direction et les gestionnaires comptables et gestionnaires des marchés publics dans les directions opérationnelles. Au-delà des réunions d'information ponctuelles qui peuvent être organisées en tant que besoin ou des ateliers spécifiques qui ont pu être organisés (changement de logiciel financier, schéma de la commande publique), la mise en place des réunions dédiées à l'échange de bonnes pratiques entre les agents fait l'objet d'une réflexion tant sur le volet comptable et budgétaire que marché public.

2.1.3. Les points positifs

Les collègues soulèvent l'intérêt de la proximité avec les techniciens / ingénieurs ou agents responsables ou en charge des projets ou opérations. Ils soulignent également que la déconcentration de la fonction comptable permet de réaliser en même temps la création et la validation des bons de commande sans devoir passer par une étape de validation du bon de commande par la Direction des finances comme cela se passait jusqu'en décembre 2016 ce qui génère des gains de temps.

Enfin les collègues soulignent que le i-parapheur et la dématérialisation des pièces justificatives génèrent une plus grande réactivité sur la validation du service fait et génère de ce fait une amélioration des délais de mandatement (fin des délais de "bannette" entre les différents services).

2.1.4. Les conditions du transfert dans les services opérationnels

Lors de la réunion de bilan, les agents ont souhaité revenir sur leur transfert dans les services opérationnels et ont notamment souligné que :

- Leur mobilité n'était pas toujours choisie et a parfois été subie ;
- Le contexte de mise en place d'une nouvelle organisation au sein de la Direction des finances au mois d'octobre 2016 concomitamment au déménagement et au regroupement des équipes dans les mêmes locaux (hôtel de Rennes Métropole) n'a pas toujours été bien vécu ;
- La répartition des rôles entre les anciens et les nouveaux encadrants n'a pas toujours été évidente sur les premiers mois ;
- Les agents regrettent les modalités de clôture de leurs tâches en cours au moment de leur départ. Ils regrettent ainsi le manque de suivi et de point de situation avant leur départ.

2.2. Bilan de la déconcentration comptable du point de vue des encadrants

2.2.1. L'acclimatation et l'insertion dans la nouvelle équipe

Les responsables soulignent tous la bonne intégration des nouveaux collègues qui ont manifesté de la curiosité pour l'activité de leur service d'accueil (visites des services avant le transfert effectif). Ils soulignent également la compétence et les automatismes des agents transférés qui ont connu une montée en charge progressive avec une diversification de leurs missions.

2.2.2. Les difficultés rencontrées

Les situations entre les agents sont différentes. Certains responsables évoquent notamment :

- La difficulté à accepter le nouveau positionnement qui a nécessité de revoir la répartition ou l'aménagement de la semaine en particulier pour les collègues positionnés sur deux directions ;
- Le volume d'activité qui connaît une certaine saisonnalité avec certaines périodes chargées nécessitant de mobiliser l'équipe pour mieux répartir la charge et apporter du soutien ;
- La prise en charge de tâches nouvelles qui ont nécessité une montée en compétence progressive ou au contraire, la diversité des tâches qui a parfois manqué ;
- La difficulté dans la gestion de procédures et d'outils différents entre la Ville et la Métropole.

2.2.3. Les relations avec la DFCP

Les responsables évoquent les difficultés compréhensibles dans les relations avec le service de la commande publique compte tenu du plan de charge du service (cf. supra).

Ils évoquent également la subsistance d'une séparation entre agents antérieurement à la Ville et agents antérieurement à la Métropole sur certains sujets. Cette répartition est toutefois normale sur certains aspects qui nécessitent un niveau élevé d'expertise en particulier sur les tâches liées à l'administration fonctionnelle des logiciels financiers qui restent propres à chaque collectivité.

Pour autant les responsables soulignent plutôt une absence de remontée négative à leur niveau dans la relation avec la DFCP et évoquent une bonne identification de leurs interlocuteurs au sein de la DFCP compte tenu de l'organisation par secteurs.

2.2.4. Ce qui fonctionne

Les responsables soulignent qu'il est agréable de bénéficier du renfort de collègues issus de la Direction des finances qui disposent d'une bonne compréhension. Pour les agents transférés, ils évoquent également l'intérêt pour eux de voir directement la finalité et l'usage des moyens budgétaires de leur travail.

Les responsables évoquent également des gains en termes de réactivité qui accélèrent certains paiements et permettent d'anticiper dès l'amont certaines difficultés.

2.2.5. Les points qui pourraient être améliorés

Certains responsables évoquent l'éclatement de la chaîne comptable et soulignent que leurs agents seraient en capacité d'absorber certaines tâches (en particulier la saisie et la modification des fiches marchés) si elles venaient à être déconcentrées. Les missions des collègues déconcentrés gagneraient pour certains à être plus polyvalentes.

Les représentants du personnel du Comité Technique commun sont invités à émettre un avis sur les propositions contenues dans ce rapport.