

BORDEAUX METROPOLE

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE BORDEAUX METROPOLE

**Séance du 29 mai 2015
(convocation du 22 mai 2015)**

Aujourd'hui Vendredi Vingt-Neuf Mai Deux Mil Quinze à 09 Heures 30 le Conseil de Bordeaux Métropole s'est réuni, dans la salle de ses séances sous la présidence de Monsieur Alain JUPPE, Président de BORDEAUX METROPOLE.

ETAIENT PRESENTS :

M. JUPPE Alain, M. ANZIANI Alain, M. CAZABONNE Alain, M. DUPRAT Christophe, M. REIFFERS Josy, Mme BOST Christine, M. LABARDIN Michel, M. BOBET Patrick, M. DAVID Alain, M. RAYNAL Franck, M. MANGON Jacques, M. PUJOL Patrick, Mme JACQUET Anne-Lise, Mme MELLIER Claude, Mme VERSEPUY Agnès, M. DUCHENE Michel, Mme TERRAZA Brigitte, M. TOUZEAU Jean, Mme WALRYCK Anne, M. ALCALA Dominique, M. COLES Max, Mme DE FRANÇOIS Béatrice, Mme FERREIRA Véronique, M. HERITIE Michel, Mme KISS Andréa, M. PUYOBRAU Jean-Jacques, M. SUBRENAT Kévin, M. TURBY Alain, M. TURON Jean-Pierre, M. VERNEJOUL Michel, Mme ZAMBON Josiane, Mme AJON Emmanuelle, M. AOUIZERATE Erick, Mme BEAULIEU Léna, Mme BERNARD Maribel, Mme BLEIN Odile, M. BONNIN Jean-Jacques, Mme BOUDINEAU Isabelle, M. BOURROUILH-PAREGE Guillaume, M. BOUTEYRE Jacques, Mme BOUTHEAU Marie-Christine, Mme BREZILLON Anne, M. BRUGERE Nicolas, Mme CALMELS Virginie, Mme CASSOU-SCHOTTE Sylvie, M. CAZABONNE Didier, Mme CAZALET Anne-Marie, Mme CHABBAT Chantal, M. CHAUSSET Gérard, Mme CHAZAL Solène, Mme COLLET Brigitte, M. COLOMBIER Jacques, M. DAVID Jean-Louis, M. DAVID Yohan, Mme DELATTRE Nathalie, Mme DELAUNAY Michèle, M. DELAUX Stéphan, M. DELLU Arnaud, Mme DESSERTINE Laurence, M. DUBOS Gérard, Mme FAORO Michèle, M. FELTESSE Vincent, M. FETOUH Marik, M. FEUGAS Jean-Claude, M. FLORIAN Nicolas, Mme FORZY-RAFFARD Florence, M. FRAILE MARTIN Philippe, Mme FRONZES Magali, M. GARRIGUES Guillaume, M. GUICHARD Max, M. HICKEL Daniel, M. HURMIC Pierre, Mme IRIART Dominique, Mme JARDINE Martine, M. JUNCA Bernard, Mme LACUEY Conchita, M. LAMAISON Serge, Mme LAPLACE Frédérique, Mme LEMAIRE Anne-Marie, Mme LOUNICI Zeineb, Mme MACERON-CAZENAVE Emilie, M. MARTIN Eric, M. MILLET Thierry, M. PADIE Jacques, Mme PEYRE Christine, Mme PIAZZA Arielle, M. POIGNONEC Michel, Mme POUSTYNNIKOFF Dominique, M. RAUTUREAU Benoît, Mme RECALDE Marie, M. ROBERT Fabien, M. ROSSIGNOL PUECH Clément, Mme ROUX-LABAT Karine, Mme THIEBAULT Gladys, Mme TOURNEPICHE Anne-Marie, M. TOURNERIE Serge, Mme TOUTON Elizabeth, M. TRIJOULET Thierry, Mme VILLANOVE Marie-Hélène.

EXCUSES AYANT DONNE PROCURATION :

M. CAZABONNE Alain à M. JUPPE Alain à partir de 12h20
M. PUJOL Patrick à M. SUBRENAT Kévin à partir de 12h20
Mme VERSEPUY Agnès à M. LABARDIN Michel jusqu'à 10h10
Mme KISS Andréa à Mme FERREIRA Véronique à partir de 12h55
Mme AJON Emmanuelle à M. DELLU Arnaud à partir de 12h20
M. CAZABONNE Didier à M. FLORIAN Nicolas à partir de 12h20
Mme CAZALET Anne-Marie à Mme CHABBAT Chantal à partir de 12h20
Mme CUNY Emmanuelle à Mme DELATTRE Nathalie
M. DAVID Yohan à M. DAVID Jean-Louis de 11h30 à 12h20
Mme DELAUNAY Michèle à Mme FAORO Michèle à partir de 13h10
M. DELAUX Stéphan à M. ROBERT Fabien à partir de 12h20
Mme JARDINÉ Martine à Mme BOST Christine à partir de 12h20

M. JUNCA Bernard à M. BOBET Patrick à partir de 11h50
Mme LACUEY Conchita à M. PUYAUBRAU Jean-Jacques à partir de 12h20
M. LAMAISON Serge à Mme DE FRANÇOIS Béatrice à partir de 12h20
M. LE ROUX Bernard à Mme TOURNEPICHE Anne-Marie
Mme LEMAIRE Anne-Marie à Mme JACQUET Anne-Lise à partir de 12h20
M. LOTHAIER Pierre à Mme DESSERTINE Laurence
M. MILLET Thierry à Mme PEYRÉ Christine à partir de 11h30
M. NJIKAM MOULIOM Pierre De Gaétan à Mme PIAZZA Arielle
M. POIGNONEC Michel à M. MARTIN Eric à partir de 11h35
Mme RÉCALDE Marie à M. ANZIANI Alain à partir de 12h20
M. SILVESTRE Alain à M. FRAILE MARTIN Philippe
M. TRIJOULET Thierry à M. VERNEJOUL Michel à partir de 12h20

EXCUSES :

M. MAMERE Noël

LA SEANCE EST OUVERTE

**Projet Métropole - Mécanismes de financement de la mutualisation à
Bordeaux Métropole.**

Monsieur BOBET présente le rapport suivant,

Mesdames, Messieurs

Le présent rapport détaille les modalités de participation des communes de la Métropole aux différents modes de mutualisation afin de compenser les charges transférées dans les services communs ou sollicitées dans le cadre de mises à disposition ou de contrats de prestations de services.

Le projet de schéma de mutualisation de Bordeaux Métropole a été validé par le Conseil de Métropole du 20 mars dernier.

Les deux options de compensations financières des services communs ouvertes par la loi sont les suivantes :

- Facturation directe annuelle sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement (article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales) ;
- Imputation sur l'attribution de compensation (AC) sur la base des effets d'une fiche d'impact, ce qui laisse une certaine liberté dans le mode de calcul. Le dispositif prévu à l'article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) peut être ou ne pas être utilisé.

Les mises à disposition dans le cadre des transferts de compétences ou la gestion d'équipements sont quant à elles obligatoirement soumises au dispositif de l'article D. 5211-16 du CGCT.

Les prestations de services peuvent être facturées par analogie avec le dispositif prévu pour les mises à disposition.

Schématiquement, le cadre réglementaire des différents mécanismes de compensation financière des dispositifs de mutualisation entre les communes et leur Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) est le suivant :

Type de mutualisation		Statut des personnels	Dispositif financier applicable	Facturation
Motif	Base légale			
Services communs	L 5211-4-2	Transfert des agents à l'EPCI	Imputation sur l'attribution de compensation ou détermination libre par convention	Sur la base de la technique du coût unitaire de fonctionnement, figée en N-1 avant la convention de services communs.
Mise à disposition ascendante (transferts de compétence)	L 5211-4-1 I et II	Mise à disposition	Coût unitaire de fonctionnement Article D5211-16 (obligatoire)	Annuelle
Mise à disposition descendante dans le cadre d'une bonne organisation des services	L 5211-4-1 III	Mise à disposition	Coût unitaire de fonctionnement défini par l'Article D5211-16 et par convention	Annuelle
Prestations de services	L 5215-27	Métropolitains	Coût unitaire de fonctionnement Article D5211-16 par analogie ou détermination libre par convention	Annuelle (préconisation)

En synthèse, au regard des possibilités ouvertes par la loi, il est proposé de retenir un mécanisme de compensation financière unique sur la base des dispositions du décret du 10 mai 2011 pour les trois types de mutualisation ci-avant exposés, seules la source (communes ou Métropole) et le périmètre des données (cartographie des dépenses transférées) servant au calcul de l'assiette de dépenses retenues variant d'un cas à l'autre :

- 1) **Coût réel des équivalents temps plein** transférés par la commune pour chaque service (rémunération chargée + prestations sociales et collectives).
+
- 2) **Charges directes réelles** de fonctionnement indispensables à l'activité propre du service.
+
- 3) **Coût de renouvellement des immobilisations transférées** nécessaires au fonctionnement du service déterminé sur la base d'un coût de renouvellement annualisé.
+
- 4) **Forfait communal des dépenses d'entretien des bâtiments** par m² et par agent transféré.
+
- 5) **Forfait charges de structure** de 15 % à 2 % appliqué aux 1), 2) et 4).

Pour les mises à disposition et les prestations de services la somme des charges des 1), 2), 3), 4) et 5) est multipliée par le nombre d'unités de fonctionnement auxquelles le bénéficiaire a eu recours.

Il est ressorti des travaux conduits avec les services communaux et les Maires que les dispositifs de mise à disposition ascendantes et descendantes de services ou de prestations de services sont complexes à mettre en œuvre. Par ailleurs, la dynamique de charge est supportée dans ces deux cas par le bénéficiaire de ce dispositif, contrairement aux services communs dont la compensation est effectuée par l'attribution de compensation et ne donne pas lieu à indexation.

De manière générale, ces compensations financières devront être rappelées et détaillées au sein de chaque convention de mutualisation qui sera accompagnée d'une fiche d'impact pour chaque commune en fonction du périmètre des services ou parties de services transférés dans le cadre de mises à disposition ou prestations de services.

Il est rappelé que ces mécanismes ne s'appliqueront pas aux transferts liés à la régularisation des compétences espaces verts sur voirie, propreté et mobilier urbain qui fera l'objet d'une compensation et d'une délibération spécifiques.

Une équipe projet sera mise en place pour réaliser ces travaux avec les services communaux en vue de l'adoption des conventions de mutualisation à l'automne 2015 pour les communes du premier cycle.

1. Cadre réglementaire du mode de financement de la mutualisation

Historiquement, les mécanismes de mutualisation ont été instaurés en même temps que les communautés urbaines :

1.1 Loi du 31 décembre 1966 : les conventions de délégation de gestion entre les communes et l'EPCI.

La loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 crée l'article L. 5215-27 du CGCT par lequel la Communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions via des mises à disposition d'agents communaux ou intercommunaux.

1.2 Loi du 16 décembre de 2010 : la généralisation et l'encadrement des mises à disposition ascendantes et descendantes et des prestations de service, et la création des services communs.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT) a renforcé le positionnement des EPCI à fiscalité propre en matière de mutualisation dans un cadre juridique distinguant les transferts partiels et complets de compétences. Il n'existe pas ainsi de lien automatique entre transfert de compétences, transfert de services et transfert d'agents. La mutualisation de personnel s'effectue dans le cadre d'une convention fixant, après avis des comités techniques compétents, les modalités de mise à disposition, ainsi que les conditions de remboursement : ce remboursement peut également être opéré par déduction sur les attributions de compensation.

1.3 Loi du 27 janvier 2014 : les services communs

La loi sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a modifié l'article L. 5211-4-2 du CGCT en prévoyant que les services fonctionnels ne peuvent être mutualisés que dans le cadre de services communs, et que le transfert des agents des services « mis en commun » au service commun doit être précédé de l'avis des commissions compétentes. La convention réglant les effets de la mise en commun est maintenue.

Le contenu de l'article L. 5211-4-2 du CGCT est aujourd'hui le suivant :

- ✓ Périmètre des services communs

Un EPCI à fiscalité propre peut se doter de services communs pour assurer des missions fonctionnelles.

Les services communs peuvent être chargés de l'exercice de missions opérationnelles ou de missions fonctionnelles en matière de gestion du personnel (à l'exception des communes affiliées à un centre de gestion), de gestion administrative et financière, d'informatique, d'expertise juridique, d'expertise fonctionnelle ainsi que de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

✓ Modalités financières

Les effets de ces mises en commun sont obligatoirement réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. (...) Pour les établissements publics (...), ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation.

En dehors des hypothèses de services communs, dans le cadre des mises à dispositions liées aux transferts de compétences de l'article L. 5221-4-1 du CGCT, l'article D. 5211-16 du CGCT s'applique :

« Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition. »

Ce dispositif de financement est applicable à la mise en place de services communs, par analogie, et il est préconisé par les associations d'élus (Association des communautés de France, Association des communautés urbaines de France en particulier).

Dans ce cas, le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. L'unité de fonctionnement est une unité de compte réglementaire qui permet de facturer la prise en charge du fonctionnement d'un service en fonction de sa prévision d'utilisation par le bénéficiaire associé à des indicateurs représentatifs d'activité à définir pour chaque type d'activité (exemple : jour/homme, nombre d'actes). Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an.

Ce dispositif de facturation directe, en référence à un coût unitaire de fonctionnement, est le dispositif appliqué par de nombreuses autres communes et EPCI ayant choisi de mutualiser leurs services à ce jour, dans la mesure où leurs mutualisations sont intervenues avant la loi MAPTAM. Par ailleurs, il ne concerne à ce jour que des services communs des EPCI avec leur ville-centre.

2. Parangonnage de modes de financement des services communs dans les autres agglomérations

Une analyse des modes de financement des services communs a été effectuée sur différentes catégories d'EPCI avec la réserve qu'aucune des situations examinées ne relève exactement de la situation future de Bordeaux Métropole puisque :

- La loi MAPTAM est intervenue postérieurement aux conventions examinées. La possibilité d'imputation sur l'attribution de compensation n'a pas été exploitée car non prévue dans les dispositions antérieures (les personnels sont mis à disposition et non transférés) hormis Nice Métropole Côte d'Azur qui appliquait la réglementation spécifique aux Métropoles.

- Il s'agit d'exemples de services communs ville-centre / EPCI uniquement. Les autres communes membres de ces EPCI ne sont pas pour l'instant concernées. Cette différence mérite d'être soulignée car une solution qui paraît simple entre deux collectivités peut s'avérer très complexe à plusieurs. Elle incite à analyser au mieux les principes de financement et les éléments de calcul sous peine de mettre en place des dispositifs trop lourds et finalement coûteux en raison du surcroît de travail généré, contrairement à l'objectif d'économie et de rationalisation de la dépense publique qui sous-tend les projets visés.

Il convient également de souligner qu'il n'existe pas à ce jour d'étude réalisée sur le plan national. Seul un rapport sur les mutualisations au sein du bloc communal rédigé conjointement par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration en décembre 2014, avance quelques exemples de mutualisations en relevant le décalage entre le cadre légal et les pratiques constatées et en recommandant quelques aménagements de ce cadre.

Le tableau de synthèse ci-dessous résume les dispositifs examinés.

Collectivité et établissement	Responsable des services communs	Position des agents	Principe de financement	Eléments de calcul	Assiette de calcul	Modalités de facturation
Ville d'Angers et Angers Loire Métropole	CA	Mise à disposition	Compte de résultat annuel par service à postériori.	Clé de répartition sur la base d'un indicateur d'activité pertinent variable par service (ex nombre d'heures ou nombre de documents produits).	Charges directes réelles (masse salariale charges directes) + charges indirectes (forfait de 3000 €/ETP) + locaux + amortissement des équipements mis en commun	Facturation annuelle par le service du contrôle de gestion.
Ville de Besançon et CA du Grand Besançon	CA	Mise à disposition	Compte de résultat théorique annuel par direction à postériori.	Clé de répartition sur la base des effectifs mis à disposition en principe, ou à 50% par exception.	Charges directes réelles (masse salariale charges directes) + charges indirectes (forfait) + locaux + amortissement des équipements mis en commun	Déduction sur l'attribution de compensation de la taxe professionnelle + facturation annuelle propre en fonction des évolutions des effectifs.
Ville de Nice et Métropole Nice Côte d'Azur	Métropole	Transfert	Compte de résultat précis par service selon le type de dépenses définies au préalable dans les conventions: dépenses individualisables ou pas.	Prise en charge des dépenses individualisables par collectivité et des dépenses par service et répartition des dépenses non individualisables sur la base d'une clé de répartition en général les ETP transférés.		Facturation annuelle par le service du contrôle de gestion.
Ville de Nantes et Nantes Métropole	Ville	Mise à disposition	Répartition selon trois types de coûts : salariaux directs (SD), non salariaux directs (NSD) et non salariaux indirects (NSI).	Les coûts salariaux directs correspondent aux ETP précis par année sur la base des effectifs mis à disposition, les coûts non salariaux directs sont calculés sur la base des charges réelles des services et repartis sur la base d'une clé de répartition, les coûts non salariaux indirects font l'objet d'un forfait actualisé tous les deux ans.	SD et NSD: coûts réels, NSI: forfait par ETP sur la base du réel sur les hors bâtiments et estimatifs sur les bâtiments.	Facturation annuelle.

3. Rappel des orientations de Bordeaux Métropole

Aucun des dispositifs examinés dans le parangonnage n'est transposable en tant que tel. Il convient de prendre en compte, dans le projet de Bordeaux Métropole un certain nombre de facteurs idoines.

Le choix pour Bordeaux Métropole devra se faire en tenant compte des éléments suivants :

- La mutualisation concerne les services de plusieurs communes (mutualisation à la carte) ;
- Les personnels seront prioritairement transférés au sein des services communs (obligatoire pour les services fonctionnels) et non pas mis à disposition (sauf exception) comme le prévoyait les dispositions antérieures à la loi MAPTAM ;
- La loi MAPTAM a renforcé les dispositions de la loi RCT en donnant la liberté de recourir à la révision des attributions de compensation en ce qui concerne les services communs ;
- La prise en charge de la dynamique de charges par la Métropole, suite à la décision du Bureau en date du 30 octobre 2014 ;
- Le dispositif de compensation financière proposé ne s'appliquera pas à la régularisation de l'exercice de la compétence propreté, mobilier urbain, espaces verts qui fera l'objet d'une compensation spécifique comme validé par le Bureau du 30 octobre 2014 ;
- Les dispositifs proposés doivent permettre d'assurer une neutralité financière dans le temps tant pour les communes que pour la Métropole.

Ceci étant exposé, il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir si tel est votre avis adopter les termes de la délibération suivante :

Le Conseil de Bordeaux Métropole,

VU les articles L.5211-4-1, L.5211-4-2 et D.5211-16 du code général des collectivités territoriales tels qu'ils résultent de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014,

VU la délibération n°du 29/05/2015 portant validation du projet de schéma de mutualisation de la Métropole par le Conseil du 29 mai 2015,

ENTENDU le rapport de présentation,

CONSIDERANT QU'il convient de définir précisément les mécanismes de répartition financière des charges liées à la mutualisation entre la Métropole et les communes membres.

DECIDE

Article 1 : Les principes et les modalités de calcul de la compensation des charges pour les transferts de services au sein des services communs, les mises à disposition ascendantes et descendantes et les prestations de services tels qu'exposés et définis dans l'annexe à la présente délibération sont approuvés.

Article 2 : Il sera fait application du présent dispositif dans les annexes financières des conventions de mutualisation et dans les fiches d'impact de ces mêmes conventions.

Article 3 : Le présent dispositif est d'application immédiate.

Les conclusions, mises aux voix, sont adoptées à la majorité.
Le groupe des élus Communistes et Apparentés vote contre
Fait et délibéré au siège de Bordeaux Métropole le 29 mai 2015,

Pour expédition conforme,
par délégation,
Le Vice-Président,

REÇU EN PRÉFECTURE LE
9 JUIN 2015

PUBLIÉ LE : 9 JUIN 2015

M. PATRICK BOBET