

ANNEXE A LA DELIBERATION FINANCEMENT DE LA MUTUALISATION A BORDEAUX METROPOLE

Le financement des services communs

La méthodologie proposée ci-dessous permet de réviser les attributions de compensation des communes concernées au moment du transfert et de faire porter la dynamique des charges dès l'année suivante par la Métropole.

Le principe de financement est une imputation annuelle sur l'attribution de compensation définie lors de la mise en place des conventions de services communs. Cette solution a l'avantage de la simplicité de gestion (pas de mécanisme lourd avec clés de répartition à gérer dans le temps), donc des économies de fonctionnement, et de la lisibilité.

Par analogie avec les modalités de facturation prévues pour les mises à disposition (décret n° 2011-515 du 10 mai 2011) et en cohérence complète avec les objectifs de la loi MAPTAM, il est proposé de déterminer des coûts unitaires de fonctionnement pour les services ou parties de service transférés par les communes aux services communs.

✓ Principes de calcul proposés

- L'évolution annuelle du coût unitaire (glissement vieillissement technicité, mesures réglementaires, inflation...) après transfert, sera prise en charge par la Métropole.
- Les attributions de compensation pourront être révisées à la hausse ou à la baisse, comme prévu dans le projet de contrat d'engagement, lorsqu'un besoin nouveau pérenne ou récurrent d'une commune (ou quelques communes) entraîne une augmentation de la charge pour la Métropole, ou que la commune (ou les communes) demande(nt) de manière pérenne une diminution du niveau de service permettant de baisser les charges de la Métropole.
- Le calcul de la compensation financière fera l'objet d'une fiche d'impact pluriannuelle type précise par commune mutualisant des domaines ou des parties de domaines. Elle nécessitera une cartographie préalable des activités et moyens associés, donc des charges directes et immobilisations transférées pour réaliser des évaluations au cas par cas.

- L'ensemble des données prises en compte vise les chiffres des comptes administratifs de l'année précédant la signature des conventions. L'ensemble des charges indirectes et directes sera évalué sur la base du dernier compte administratif disponible sauf en cas d'année exceptionnelle pour une charge auquel cas elle portera sur les données des 3 derniers exercices.

✓ Eléments de calcul proposés

Il est recherché le coût le plus proche du coût réel d'une unité en fonctionnement et en investissement constaté dans les communes.

Il est proposé au terme des travaux conduits entre les services communaux et métropolitains que le calcul tienne compte de 5 postes :

1/ Le coût réel des équivalents temps plein (ETP) transférés par les communes (salaires charge incluant les prestations à caractère social ou collectif). Il est précisé qu'il est fait référence aux postes transférés et non aux agents. Ainsi, par exemple, il n'est pas tenu compte des personnels originaires d'un service en position de disponibilité.

2/ Les charges directes réelles de fonctionnement indispensables à l'activité propre du service (fournitures, contrats de services rattachés, contrats de maintenance...) qui seront transférées à la Métropole sur la base du dernier compte de gestion ou compte administratif disponible (ou les trois derniers en cas de situation exceptionnelle). Les frais d'entretien des immobilisations transférées ne sont pas pris en compte dans la mesure où il est prévu de compenser le coût de renouvellement, donc une valeur à neuf, dans le poste suivant. En effet, cela pourrait conduire à une double compensation dans les cas dans lesquels les frais d'entretien sont élevés et la durée d'amortissement courte.

Il convient de rappeler que les marchés en cours d'exécution aujourd'hui dans chaque établissement ou collectivité ou lors de la création du service commun ne peuvent être utilisés indifféremment par l'un ou l'autre, ou mis à disposition d'un autre pouvoir adjudicateur que celui qui les a conclus.

Quant au transfert des marchés en cours d'exécution dans les communes au bénéfice de la Métropole, il ne peut intervenir en principe que dans le cadre d'un transfert de compétences à la Métropole et sous réserve qu'il participe à la mise en œuvre de ces compétences. La Métropole se substitue alors dans les rapports contractuels noués antérieurement par les villes anciennement compétentes.

Concrètement, les marchés initialement conclus par les villes et par La Cub pour leurs besoins respectifs devraient continuer à s'exécuter séparément jusqu'à leurs termes. Ces marchés ne peuvent en principe être transférés dans le cadre de la création de services communs : elle n'est pas constitutive de transfert de compétence.

Dans ces conditions, en cas d'absence de transfert, il est proposé que la Métropole assume via une convention financière passée avec chaque commune, le remboursement du coût des contrats (maintenance, fourniture...). En contrepartie ce coût sera intégré dans la révision de l'attribution de compensation jusqu'à extinction desdits marchés puis permettra de financer les nouveaux marchés uniques passés par les services communs métropolitains.

Néanmoins, certains marchés pourront être « transférés » aux services communs s'ils sont nécessaires au fonctionnement du service transféré notamment par le biais de conventions de mise à disposition de moyens. Dans ce cas la Métropole prendra en charge le coût de ces outils (maintenance, serveurs...) avec en contrepartie une révision de l'attribution de compensation de la commune.

De plus, il convient de signaler que l'article L. 5211-4-3 du CGCT prévoit que : « Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale ».

Cet article permettra donc aux services communs de conclure des nouveaux marchés pour réaliser leurs missions (marché de maintenance informatique, achat de balayeuses...) sans recourir à un groupement pour les communes mutualisées.

3/ Le coût de renouvellement des immobilisations hors bâtiments non transférés (matériels, mobiliers, véhicules d'intervention, outils informatiques-métiers dédiés, bâtiments techniques...) nécessaires au fonctionnement du service déterminé sur la base d'un coût de renouvellement annualisé. Ce poste concerne principalement les services opérationnels.

Le coût du financement de l'immobilisation est pris en compte : la part des intérêts dans l'endettement global ou dédié à l'acquisition du bien est intégrée au calcul sur la base d'une méthodologie identique à celle appliquée pour les transferts de compétences. En cas d'emprunt dédié, ce dernier est transféré à la Métropole par la commune (transfert de l'actif et du passif). Dans le cas d'emprunts globalisés, la commune conservera la part de dette, déterminée conjointement par les services communaux et métropolitains, ayant servi au financement de l'équipement et la Métropole lui reversera par convention la quote-part annuelle d'annuité jusqu'à extinction.

Le « coût initial » de l'équipement est son coût d'acquisition ou son coût de réalisation.

L'évaluation sera faite sur la base de la reconstitution d'amortissements à partir des données des comptes administratifs (ou comptes de gestion) de la commune. Les durées maximales d'amortissement prévues dans le barème indicatif de l'instruction budgétaire et comptable M14 sont retenues. Par exception à ce barème indicatif, la durée d'amortissement des logiciels est portée à 7 ans.

La détermination d'un coût de renouvellement repose sur une approche patrimoniale avec la reconstitution d'une valeur à neuf, sauf en cas d'acquisition par occasion. A défaut d'éléments sur ce coût de renouvellement, plusieurs méthodes alternatives peuvent être proposées :

- . Proposition d'un prix de renouvellement au m^2 forfaitaire,
- . Valeur de remplacement en cas de sinistre (à obtenir auprès de l'assureur de la commune),
- . Méthode par comparaison,
- . Evaluation par France Domaine (si possible).

Dans le cas particulier des infrastructures et systèmes d'information :

Si la commune mutualise le domaine numérique et systèmes d'information avec la Métropole, l'ensemble des matériels, infrastructures et logiciels de la commune sont transférés du service commun. Dans ce cas, l'ensemble des coûts nécessaires au fonctionnement de ce domaine est pris en compte dans le calcul de la révision de l'attribution de compensation : coûts de fonctionnement, d'assistance, de renouvellement, d'entretien, d'administration et de maintenance des systèmes d'information et des infrastructures et matériels informatiques (après transfert des contrats correspondants via une convention de mise à disposition de moyens et une cession de marchés entre personnes publiques).

Si la commune ne transfère pas ce domaine, l'ensemble des matériels, infrastructures et logiciels reste de la responsabilité de la commune. Ceci-concerne également les domaines mutualisés jusqu'à ce que la convergence applicative de ceux-ci soit conduite. Dans ce cas, une évaluation de l'ensemble de ces coûts nécessaires au fonctionnement des activités mutualisées est réalisée lors de la création du service commun : fonctionnement, assistance, renouvellement, entretien, d'administration et maintenance des systèmes d'information et des infrastructures et matériels informatiques ; mais sa prise en compte dans le calcul de révision de l'attribution de compensation n'intervient qu'une fois la convergence applicative réalisée. Les modalités de fonctionnement des domaines mutualisés concernés sont précisées dans les contrats d'engagement de façon à assurer un service de qualité.

4/ Le forfait entretien des bâtiments non transférés par m2 et par agent transféré.

En l'absence de cession par la commune des bâtiments occupés par les services/agents transférés, ce forfait se substitue à la compensation d'un loyer théorique pour les bâtiments non transférés.

En cas de cession des bâtiments occupés par les services/agents transférés par la commune, l'attribution de compensation de la commune sera révisée à compter de l'année suivant cette cession afin d'intégrer dans la compensation un loyer au m2 multiplié par le nombre d'ETP transférés par la commune à compter du 8ème agent par service (à l'exception des bâtiments techniques transférés qui sont facturés au coût réel sur la base des dotations aux amortissements).

A cette fin, il est nécessaire que la mutualisation des services au sein de services communs s'accompagne de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie immobilière des services à l'échelle de la Métropole sur le mandat, qui sera élaborée conjointement par les communes et les services métropolitains afin d'analyser les possibilités d'optimisation immobilière (redéploiement, cession, location par la Métropole).

Le forfait est déterminé pour chaque commune sur la base de la moyenne du coût d'entretien des locaux municipaux constatés dans le dernier (ou les trois derniers) compte(s) administratif(s).

5/ Le forfait charges de structure (« frais de siège », assurances, confection des paies, encadrement, logistique, charges non identifiables...) dégressif de 15 % à 2 % en fonction du périmètre du transfert des fonctions supports pour éviter une double compensation (finances, ressources humaines, commande publique et juridique, informatique).

Ce forfait s'appliquerait à l'assiette des dépenses directes transférées hors immobilisations (chapitres 012 et 011).

La méthode du forfait est apparue plus pertinente lors des groupes de travail entre services qu'une facturation analytique qui se heurte à la pertinence des retraitements comptables, aux difficultés d'évaluation des charges et à une charge de travail très importante. En outre, avec une méthode analytique comparable, une grande variabilité des résultats a été constatée entre communes, voire entre services d'une même commune, faisant naître des interrogations sur la fiabilité des résultats. Par ailleurs, les travaux conduits sur une commune test ont fait ressortir des taux de charge de structure de 13 % à 18 % pour les deux services étudiés.

Il doit être relevé, également, que le forfait de charges de structure proposé (15 % à 2 %) diffère de celui fixé par la Commission locale d'évaluation des charges transférées dans son règlement intérieur (25 %) dans la mesure où :

- Ce dernier tient compte également des charges indirectes (exemple : travaux réalisés en régie, coût de gardiennage...).
- Le forfait de 25 % ne s'applique pas à la même assiette de charges car il comprend des immobilisations, à la différence du forfait des charges de structure qui compense essentiellement des coûts liés aux personnels (transfert de services).
- Le forfait de 25 % s'applique sur le coût net de la dépense transférée, c'est-à-dire après déduction des recettes afférentes à la compétence (fiscalité affectée, recettes d'exploitation). Ainsi, ramené au coût brut de la compétence, ce taux ressort entre 12 et 15 %, soit un taux similaire à celui proposé pour les transferts de services.

Par ailleurs, il est apparu, qu'y compris en cas de transfert de la totalité des fonctions supports, un socle de charges incompressibles évalué à 2 % n'était pas transférable : encadrement non transféré et charges courantes. Ainsi, la graduation des charges de structure proposée serait donc comprise entre 2 % et 15 % et en fonction du périmètre des fonctions supports non transférées.

La pondération nécessaire à cette graduation a été évaluée avec trois communes du cycle 1, en fonction du poids que représentent les ETP des 4 services supports identifiés au sein des budgets communaux : ressources humaines 5 %, finances 5 %, commande publique et juridique 2 % et systèmes d'information 1 %.

Ainsi, une commune souhaitant transférer au sein de services communs les Ressources humaines et les Systèmes d'information se verrait appliquer un forfait de charges indirectes de 9 % sur le périmètre des charges directes transférées.

En cas de transfert d'une seule activité au sein d'un des services supports susmentionnés (par exemple : la formation pour les ressources humaines, la gestion de dette et de trésorerie pour les finances), il est proposé que le pourcentage appliqué soit diminué au prorata du poids en ETP que représente la fonction transférée sur la totalité du service support concerné. Par exemple, la formation professionnelle représente 1 ETP dans un service ressources humaines de 5 ETP, cette partie de service sera retenue pour 1 % au lieu de 5 %.

Une commune transférant ces 4 fonctions supports contribuerait à un forfait de charges de structure réduit à 2 %.

Il convient de relever que cette part incompressible serait neutre financièrement pour les communes car elle serait compensée dès l'année du transfert par la dynamique des charges supportées par la Métropole. En effet, les évaluations par les communes des cycles 1 et 2 étant effectuées sur la base des comptes administratifs 2014, la revalorisation des attributions de compensation versées par les communes à la Métropole ou la baisse de celles perçues par les communes ne tiendrait donc pas compte du niveau de charges réelles de 2015 et de 2016, ce qui constituera donc immédiatement une importante prise en charge de la dynamique de charges par la Métropole (glissement vieillissement technicité, mesures réglementaires catégorie C et inflation notamment).