

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL

Conseil du 12 décembre 2022

Délibération n° 2022-1382

Commission pour avis : finances, institutions, ressources et organisation territoriale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Modalités de refacturations des prestations mutualisées entre le budget principal et les budgets annexes

Service : Délégation Pilotage ingénierie administrative et financière - Direction Finances et contrôle de gestion

Rapporteur : Monsieur Bertrand Artigny

Président : Monsieur Bruno Bernard

Nombre de conseillers en exercice au jour de la séance : 150

Date de convocation du Conseil : vendredi 25 novembre 2022

Secrétaire élu(e) : Monsieur Nicolas Barla

Présents : Mme Arthaud, M. Artigny, Mme Asti-Lapperrière, M. Athanaze, Mme Augey, M. Azcué, M. Badouard, M. Bagnon, M. Barge, M. Barla, Mme Baume, M. Ben Itah, Mme Benahmed, M. Benzeghiba, M. Bernard, M. Blache, M. Blanchard, M. Blein, Mme Boffet, Mme Borbon, Mme Bouagga, M. Boumertit, Mme Bramet-Reynaud, Mme Brunel Vieira, M. Bub, M. Buffet, Mme Burillon, Mme Burriland, Mme Cabot, M. Camus, Mme Carrier, Mme Chadier, M. Chambon, M. Charlot, Mme Charnay, M. Chihi, M. Cochet, M. Cohen, Mme Coin, Mme Collin, M. Corazzol, Mme Corsale, Mme Crédoz, Mme Crespy, Mme Creuze, Mme Croizier, M. Da Passano, M. David, M. Debû, Mme Dehan, Mme Delaunay, M. Devinaz, M. Diop, M. Doucet, Mme Dubois Bertrand, Mme Dubot, Mme Dupuy, Mme Duvivier Dromain, Mme Edery, Mme El Faloussi, Mme Etienne, Mme Fontaine, Mme Fontanges, Mme Fournillon, Mme Frier, M. Galliano, M. Gascon, Mme Geoffroy, Mme Georgel, M. Geourjon, M. Girard, Mme Giromagny, M. Godinot, M. Gomez, M. Grivel, Mme Groperrin, M. Groult, M. Guelpa-Bonaro, Mme Guerin, Mme Hémain, Mme Jannot, Mme Khelifi, M. Kimelfeld, M. Kohlhaas, Mme Lagarde, M. Lassagne, Mme Lecerf, M. Le Faou, M. Legendre, M. Longueval, M. Lungenstrass, M. Maire, M. Marguin, M. Marion, M. Millet, M. Mône, M. Monot, Mme Moreira, Mme Nachury, M. Novak, Mme Panassier, M. Payre, M. Pelaez, Mme Percet, M. Perez, Mme Perriet-Roux, Mme Perrin-Gilbert, Mme Petiot, M. Petit, Mme Picard, Mme Picot, M. Pillon, Mme Popoff, M. Portier, Mme Prost, M. Quiniou, M. Rantonnet, M. Ray, Mme Reveyrand, Mme Roch, M. Rudigoz, Mme Runel, Mme Saint-Cyr, Mme Sarselli, Mme Sechaud, M. Seguin, M. Sellès, Mme Sibeud, M. Smati, Mme Subaï, M. Thevenieau, M. Uhlich, Mme Vacher, M. Van Styvendael, M. Vergiat, Mme Vessiller, M. Vieira, M. Vincendet, M. Vincent, Mme Vullien, Mme Zdorovtsoff.

Absents excusés : Mme Brossaud (pouvoir à M. Bub), M. Brumm (pouvoir à Mme Burillon), Mme Cardona (pouvoir à M. Grivel), M. Collomb (pouvoir à M. Pelaez), M. Dalby (pouvoir à Mme Dehan), M. Doganel (pouvoir à M. Chambon), Mme Fréty (pouvoir à Mme Brunel Vieira), M. Kabalo (pouvoir à M. Kimelfeld), Mme Pouzergue (pouvoir à Mme Corsale).

Conseil du 12 décembre 2022**Délibération n° 2022-1382**

Commission pour avis : finances, institutions, ressources et organisation territoriale

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : Modalités de refacturations des prestations mutualisées entre le budget principal et les budgets annexes

Service : Délégation Pilotage ingénierie administrative et financière - Direction Finances et contrôle de gestion

Le Conseil,

Vu le rapport du 23 novembre 2022, par lequel monsieur le Président expose ce qui suit :

I - Contexte

Cette délibération fait suite à la délibération du Conseil n° 2019-3884 du 4 novembre 2019 précisant les modalités de refacturations des prestations mutualisées entre les budgets principal et annexes de la Métropole de Lyon. Elle précise les évolutions méthodologiques tenant compte de la future suppression du budget annexe des eaux dès le 1^{er} janvier 2023, suite à la création de la régie de l'eau.

Tout budget annexe impose la détermination des conditions de refacturation, entre le budget principal et les budgets annexes, ou entre budgets annexes, de certaines prestations faisant l'objet de services mutualisés.

Il s'agit donc d'identifier, le plus précisément possible, notamment par la comptabilité budgétaire et la nomenclature fonctionnelle, les charges et produits rattachables aux différentes missions de service public assumées par la Métropole, pour en identifier le coût complet et en fixer les conditions de financement.

Cependant, il existe des opérations comptables non ventilables sur les différentes fonctions particulières identifiées par la nomenclature. Elles sont regroupées au sein de fonctions ou sous-fonctions dont le numéro se termine par 0. Ces opérations concernent les dépenses et les recettes qui ne peuvent être réparties dans les diverses rubriques de la nomenclature fonctionnelle, en raison de leur caractère globalisé au service de plusieurs fonctions.

Dès lors, la lecture directe des différentes lignes de la comptabilité budgétaire ne permet pas d'identifier la totalité des crédits dédiés à tel ou tel service public. Comme le prévoit explicitement le règlement général sur la comptabilité publique, le recours à des techniques de comptabilité analytique s'avère alors indispensable pour accéder au coût complet de chacun des services.

En effet, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise, par son article 59 : "*La comptabilité analytique est fondée sur la comptabilité générale. Elle a pour objet, sous les réserves et dans les conditions propres à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, de mesurer les coûts d'une structure, d'une fonction, d'un projet, d'un bien produit ou d'une prestation réalisée et, le cas échéant, des produits afférents en vue d'éclairer les décisions d'organisation et de gestion*".

Il est ainsi significatif que le règlement général sur la comptabilité publique lui-même souligne l'incapacité de la comptabilité budgétaire générale d'identifier seule et ligne à ligne les coûts contribuant à la formation d'un service.

Or, la connaissance exacte de ces coûts est indispensable pour en déterminer les conditions de financement.

Ainsi, l'article L 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) interdit le financement, par le budget général, des charges relevant des services publics industriels et commerciaux, tels que l'assainissement et les réseaux de chaleur. Par ailleurs, la jurisprudence récente, qui détermine les conditions de régularité de l'emploi des produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), exige l'examen de chacune des dépenses, pour en démontrer le lien avec le service concerné.

Aussi, pour rappel, l'arrêt du Conseil d'État du 22 octobre 2021 impose de prendre en compte, pour établir le coût complet du service public de collecte et traitement des déchets couvert par la TEOM, outre la somme de toutes les dépenses réelles de fonctionnement directement exposées pour ce service et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, les dépenses correspondant à une quote-part du coût des directions ou services transversaux centraux de la Métropole qui "*peuvent être regardées comme ayant été directement exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L 2224-14 du code général des collectivités territoriales*".

Dès lors, il convient de définir par délibération les périmètres et les modalités de calcul des refacturations de certaines charges mutualisées entre le budget principal et les budgets annexes, ou entre budgets annexes, pour en permettre l'exacte imputation au service bénéficiaire.

Ces charges sont les suivantes :

- les charges mutualisées des fonctions support de la Métropole, assumées par les directions dédiées au sein des différentes délégations,
- les charges mutualisées de prestations techniques, lorsqu'elles sont assumées par une direction au bénéfice d'une autre, dont les charges peuvent être retracées dans un budget différent.

II - Modalités de refacturation des charges mutualisées

1° - Exercice 2022

Pour l'exercice 2022, la méthode existante de refacturation des charges de structure du budget principal aux budgets annexes des déchets, des eaux, de l'assainissement et du réseau de chaleur est reconduite, stipulée par la délibération du Conseil n° 2019-3884 du 4 novembre 2019.

2° - Exercices 2023 et suivants

2.1 - Les charges des fonctions mutualisées support

2.1.1 - Les prestations rendues par les directions centrales

2.1.1.1 - Cas général

Les flux entre le budget principal et les budgets annexes réseau de chaleur, assainissement et déchets concernent essentiellement les coûts des prestations rendues par les directions fonctionnelles au bénéfice de ces derniers mais non affectables directement à ces activités, compte tenu de leur mutualisation.

Il s'agit des dépenses réelles de fonctionnement, mutualisées au sein des directions centrales dédiées aux fonctions support (ressources humaines, marchés, finances, services juridiques, conseil, évaluation et contrôle de gestion, logistique - *hors dépenses véhicules*. cf.2.1.1.2 et gestion bâtiminaire, communication, systèmes d'information, direction générale, Cabinet du Président, assemblées, Conseil de la Métropole, prospective et dialogue public, relations aux territoires et aux usagers) et imputées au budget principal, ainsi que les dépenses de fonctionnement du budget annexe du restaurant administratif qui bénéficie aux agents métropolitains.

Ces charges figurent donc essentiellement au budget principal, en fonction 0-services généraux. Les dépenses prises en compte sont celles rattachées aux fonctions : 01 - opérations non ventilables (*hors taxes foncières*), 02 - administration générale (*hors 025 - cimetières et pompes funèbres*), 03 - Conseil. Ces charges englobent les dépenses de fonctionnement qualifiées de charges à caractère général (chapitre 011 - compte 60 *hors 6031*, compte 61, compte 62, compte 635 et compte 637), charges de personnel (chapitre 012), frais de fonctionnement de groupes d'élus (chapitre 6586) et les indemnités, frais de mission et de formation des élus (compte 6531). Les montants pris en compte sont issus du compte administratif de l'année N - 1.

La ventilation de ces charges mutualisées des fonctions support sur les différentes activités opérationnelles intervient par l'utilisation de clés de répartition reflétant l'activité de ces fonctions support (par exemple le nombre de postes informatiques pour les dépenses relatives aux activités des systèmes d'information ou encore la masse salariale pour les activités des ressources humaines).

À défaut, pour les fonctions support ne permettant pas une répartition au regard de leur activité, une clé de répartition générique est utilisée, correspondant au poids des dépenses réelles de fonctionnement de l'activité opérationnelle considérée (masse salariale et autres dépenses de fonctionnement) dans le total des dépenses réelles de fonctionnement des activités opérationnelles.

Ces montants relatifs aux fonctions ressources sont donc affectés aux différentes activités opérationnelles du référentiel de comptabilité analytique de la Métropole.

Ces activités opérationnelles portent donc, à la fois, les charges qui leur sont imputées comptablement en direct, et la part de charges indirectes correspondant aux fonctions mutualisées support.

2.1.1.2 - Cas particulier de la flotte de véhicules légers

L'entretien du parc des véhicules légers est assuré par des agents métropolitains au sein d'un atelier unique pour l'ensemble du parc. Il existe 2 types de dépenses pour le garage : les charges à caractère général et les dépenses de personnel.

Pour les charges à caractère général (chapitre 011), si la nature de la dépense le permet, comme les prestations externes, elle est directement fléchée sur le budget annexe concerné. Si ce n'est pas le cas, la dépense est supportée par le budget principal et refacturée aux budgets annexes. Il est distingué :

- les dépenses réelles (pièces détachées) relatives aux véhicules légers de l'assainissement et des déchets, constatées en fin d'année dans le logiciel de gestion du parc,
- les dépenses ateliers mécanique/carrosserie (petit outillage, contrôle technique des équipements, etc.), rapportées aux nombres d'heures d'intervention sur les véhicules.

Pour les dépenses de personnel (chapitre 012) chargées, il est distingué :

- la masse salariale encadrement - équipe administrative rapportée sur le nombre de véhicules légers du parc concerné,
- la masse salariale atelier rapportée aux nombres d'heures d'intervention.

Les montants pris en compte sont ceux fixés dans le compte administratif de l'année N-1 pour une refacturation l'année N.

2.1.2 - Les prestations de gestion administrative de proximité

Ce périmètre recouvre des charges de personnel de direction et de gestion administrative de proximité de la délégation assurant la gestion, outre que celle des effectifs et dépenses affectées au budget principal, des budgets annexes de l'assainissement, des déchets et du réseau de chaleur. Il comprend la direction de la délégation et la gestion en proximité : ressources humaines, marchés, finances, services juridiques, contrôle de gestion, logistique et gestion bâtementaire, service de prévention.

La direction de la délégation et les services ressources sont mutualisés et la masse salariale afférente, supportée par le budget principal, ne peut pas être isolée. Ces dépenses sont affectées à la fonction 70 - services communs, au budget principal.

La participation des budgets annexes à ces charges est calculée selon le même mode que les prestations des directions centrales avec des clés de répartition par fonction ressources et, par défaut, avec la clé générique (cf. 2.1.1).

2.2 - Les charges des prestations techniques

2.2.1 - Les charges supportées par le budget principal, refacturées au budget annexe de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés

Même si la majorité des missions relatives à la gestion des déchets sont effectuées par les agents de la régie déchets, quelques prestations sont réalisées par des services dédiés au nettoyage de l'espace public, financées par le budget principal.

Les dépenses liées à ces prestations, inscrites en chapitre 011 et en chapitre 012, sont identifiées puis valorisées à leurs coûts de production pour être refacturées au budget annexe de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés.

2.2.2 - Les charges supportées par le budget annexe de prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés, refacturées au budget principal

Le garage des véhicules industriels a la gestion de l'ensemble des véhicules d'exploitation sur les périmètres de la gestion des déchets, du nettoyage et de la voirie. Ainsi, il convient de retraiter la part de masse salariale imputable à l'entretien et à la maintenance des véhicules industriels des services du nettoyage et de la voirie, et de refacturer cette dépense du budget annexe déchets au budget principal. Cette refacturation est basée sur des données de suivi des temps de maintenance assistée par ordinateur.

Les charges de fonctionnement du nettoyage ou de la voirie sur le chapitre 011 générées au niveau du garage sont directement affectées sur des opérations spécifiques sur le budget principal. Aucune refacturation n'est donc nécessaire ;

Vu ledit dossier ;

Où l'avis de sa commission finances, institutions, ressources et organisation territoriale ;

DELIBERE

Approuve :

- a) - le principe et les modalités de calcul des refacturations de certaines charges, entre le budget principal et les budgets annexes, ou entre budgets annexes,
- b) - les dépenses de fonctionnement en résultant seront imputées sur les crédits inscrits au budget principal, budgets annexes assainissement, réseau de chaleur et prévention et gestion des déchets ménagers et assimilés, chapitres 011 et 012,
- c) - les recettes de fonctionnement en résultant seront imputées sur les crédits inscrits aux différents budgets de la collectivité, chapitre 70.

Et ont signé les membres présents,
pour extrait conforme.

Publié le : 14 décembre 2022

Accusé de réception en préfecture : 069-200046977-20221212-293866-DE-1-1 Date de télétransmission : 14 décembre 2022 Date de réception préfecture : 14 décembre 2022
