SOCIAL

Transfert de la compétence sociale : les points d'alerte !

Suite à la loi Notre et aux différentes fusions de communautés, certains EPCI devront enclencher dès 2018 ou 2019 le processus du transfert de la compétence sociale vers l'intercommunalité. Si les méthodes d'évaluation des charges transférées sont connues, la pratique impose une grande pédagogie tant pour le recueil des informations nécessaires que pour le traitement des déficits ou des éventuels besoins de financement.

La fusion de nombreuses communautés au 1er janvier 2017 a entraîné le transfert de nombreuses compétences obligatoires. Parallèlement, le périmètre des compétences exercées par les anciens EPCI fusionnés n'était pas identique pour les compétences optionnelles et facultatives dont la compétence « sociale ». La fusion a entraîné dès lors une obligation d'harmoniser le périmètre des compétences obligatoires (à compter du 1er janvier 2018) et facultatives (à compter du 1er janvier 2019) pour le nouvel EPCI, imposant ainsi aux EPCI compétents en matière sociale de se poser la question de la prise en charge de la totalité de la politique publique sociale ou de la restitution aux communes de la compétence exercée par l'EPCI sur une partie du territoire (détransfert).

Un délai extrêmement court

Les EPCI à fiscalité professionnelle unique devront alors appliquer l'article 1609 nonies C du code général des impôts afin de mener à bien le processus de transfert ou de détransfert. Pour ce faire, la loi prévoit que, la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), composée d'un membre par commune, sui generis et totalement indépendante par rapport au conseil communautaire, doit se réunir et remettre dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert, un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Concrètement, si un EPCI a pris la compétence au 1er janvier 2018, la CLECT devra remettre un rapport au plus tard le 30 septembre 2018 afin que ce rapport puisse être voté par délibération concordante par les conseils municipaux membres de l'EPCI à la majorité qualifiée (deux tiers de la population représentant la moitié des communes ou inversement). Par conséquent, l'EPCI et la CLECT disposent d'un délai extrêmement court afin de réaliser les évaluations des coûts nets liés au transfert ou au détransfert de la compétence et selon la méthode d'évaluation arrêtée souverainement par la CLECT. À défaut, la loi prévoit que le préfet puisse réaliser lui-même les évaluations de transfert de charges selon une méthode d'évaluation définie par la loi. Ainsi, l'anticipation est primordiale afin de conserver un pouvoir de décision et de négociation entre les communes et l'EPCI.

Les méthodes d'évaluation

Au regard de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, la méthode d'évaluation des transferts de charges lors d'un transfert de compétence est la suivante : « les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule

DR

LE POINT DE VUE

Alexis Temporel, consultant senior, Cabinet Finance Consult

« Il est bien souvent nécessaire de revenir à la définition d'une attribution de compensation »

« Comme tout transfert de compétence, un des facteurs clés de la réussite constitue le dialogue et la pédagogie entre la communauté et ses communes membres. Tout particulièrement pour la compétence sociale qui est une compétence complexe avec des comptabilités (M22) et des règles spécifiques (notamment sur les reports de déficits), il est largement nécessaire de réaliser des séances de travail en amont des CLECT. Ces groupes de travail permettent notamment, d'une part, d'expliquer le périmètre du transfert, phase essentielle de tout transfert de compétence, mais également de débattre sur la méthode d'évaluation qui sera retenue. Il est bien souvent nécessaire de revenir à la définition d'une attribution de compensation, son mécanisme, le rôle de la CLECT et des procédures distinctes entre méthode de droit commun et méthode dérogatoire. Si les élus de la CLECT disposent de tous ces éléments, les réunions de CLECT seront alors efficaces et le débat plus serein. »

année. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges. ». Le coût net déterminé viendra alors impacter l'attribution de compensation de la commune. Pour autant, si la loi encadre la méthode d'évaluation, elle prévoit de pouvoir y déroger en appliquant une méthode libre de fixation des coûts nets du transfert de la compétence. Cette dérogation permet de prendre en compte certaines spécificités de la compétence ou alors contextuelles. Toutefois, s'écarter du régime de droit commun nécessite une prise de décision plus rude avec des conditions de vote renforcées : le conseil communautaire doit délibérer sur le montant de l'attribution de compensation à la majorité des deux tiers et les conseils municipaux intéressés doivent voter de manière concordante le même montant.

La nécessité d'une grande pédagogie

Concrètement, pour la compétence « sociale », l'évaluation du transfert de charges s'opère dans un premier temps par une importante phase de recueil d'information financière et patrimoniale. Cette phase, fondamentale pour la suite de la mission, permettra de recueillir toutes les informations nécessaires à l'évaluation. Le recueil se heurte bien souvent à une double difficulté : l'absence de volonté du transfert de la part des communes et le contenu même du recueil des informations financières. La réticence des communes au transfert est un problème majeur et récurrent nécessitant une concertation importante entre les communes et l'EPCI. Cette concertation est d'autant plus primordiale pour la compétence sociale qu'il s'agit d'une des politiques publiques majeures pour le bloc communal. Une concertation, un dialogue constant via des réunions entre les maires et l'EPCI ainsi qu'une grande pédagogie permettent bien souvent de dissimuler ces crispations. Quant au contenu des données financières à recueillir, il renvoie directement à l'exercice de la compétence par la commune et au financement de cette compétence : l'exercice de la compétence sociale se réalise par le biais du CCAS et de budgets autonomes en cas de structures spécifiques (Ehpad, Saad, Ssiad, résidence autonomie, etc.). En ce qui concerne le financement, les structures sont en lien avec les autorités de tarification (département et agence régionale de santé) et bénéficient bien souvent de subvention de la part du CCAS dont le budget est lui-même équilibré par la commune. Ainsi, les données financières à recueillir sont celles permettant d'identifier les flux entre le budget de la commune et les budgets des établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS). La seconde phase d'évaluation des coûts nets doit faire l'objet également d'une grande pédagogie afin que les membres de la CLECT puissent appréhender les enjeux financiers. En outre, concertation et pragmatisme devront être les règles d'or à suivre dans le cadre des évaluations afin d'arriver à un consensus entre chaque structure (communes et EPCI) et permettre une certaine neutralité financière.

400
Le nombre de CIAS en France.

Le règlement des déficits antérieurs des ESMS

Une difficulté financière majeure peut apparaître lors du transfert : il s'agit du règlement >>

Un accord-cadre pour lisser les déficits cumulés

Afin d'éteindre le potentiel déficit cumulé de chaque structure ESMS, il est envisageable de le lisser dans le temps pour la commune concernée via l'AC. N'entrant pas dans le cadre légal de la méthode de droit commun pour l'évaluation des charges, EPCI et communes peuvent convenir d'un accord afin que la commune puisse « combler » le déficit sur une période donnée via l'AC. La difficulté résidera surtout dans la durée du lissage : pas trop long pour l'EPCI qui a une obligation de combler le déficit et suffisamment pour la commune afin qu'elle puisse réaliser d'autres projets au regard de sa situation financière.

D.R.

LE POINT DE VUE

Frédéric Gimond, directeur général des services de la communauté d'agglomération de Grand Lac

« L'harmonisation au standard le plus favorable a été un facteur facilitateur »

« Les modes de fonctionnement, les organisations, les pratiques en matière de ressources humaines étaient fondamentalement différents d'un établissement à un autre. Un travail, débuté plus d'une année avant le transfert, a permis d'identifier les écarts les plus importants et de partager avec les élus communautaires, les cadres, les 250 agents concernés, les communes membres... tous les choix d'harmonisation. Sans surprise, une fois le transfert effectué, il apparaît encore quelques nécessaires mises en cohérence non anticipées, mais l'essentiel a été ainsi pris en compte. L'harmonisation des conditions d'emploi au standard plus favorable de la communauté d'agglomération a évidemment été un facteur facilitateur, qui présente toutefois un coût estimé à 1 300 euros par agent et par an. Nous sommes aujourd'hui engagés dans un travail d'appropriation plus approfondi de cette nouvelle compétence, visant à mettre en place l'organisation la plus efficiente possible, tout en visant à étendre à l'intégralité du territoire intercommunal les services existants pour une part seulement des communes membres. »

>> des déficits antérieurs réalisés par la structure et qui ne sont pas « comblés » lors du transfert. En effet, le système de tarification des ESMS permet aux autorités de tarification de ne pas reprendre la totalité du déficit réalisé par la structure et par conséquent augmenter le déficit cumulé lié aux dépenses refusées. Cumulé à ce déficit, il est courant que les communes ne comblent pas automatiquement les déficits d'exploitation réalisés par les structures ESMS, augmentant ainsi davantage le déficit cumulé de la structure. Toutefois, les documents comptables de la M22 ne permettent pas d'avoir une vision claire sur les déficits cumulés des structures ESMS, ne présentant pas clairement ces déficits. C'est pourquoi il est important de pouvoir identifier le passif de chaque structure ESMS et de présenter aux membres de la CLECT les potentiels déficits cumulés et proposer une solution d'apurement des déficits par la commune : soit un apurement en une fois, un apurement lissé sur une période donnée (cinq, dix, quinze ans ou plus) au sein de l'attribution de compensation, etc.

La couverture du besoin de financement

En lien avec le point d'alerte précédent, les déficits cumulés peuvent provenir notamment d'une différence entre le besoin de financement de la structure ESMS et le montant de la subvention versée permettant d'équilibrer celle-ci. En cas de subvention inférieure, le besoin de financement ne sera potentiellement pas couvert constituant la création d'un déficit cumulé. Par conséquent, si le déficit cumulé doit être réglé et concerne l'historique, l'EPCI qui sera en charge de la politique publique doit également être vigilant sur la couverture du besoin de financement par la subvention afin de pouvoir couvrir dans le futur, une fois le montant « clecté », le service de la structure. Ainsi, si l'EPCI ne souhaite pas se retrouver dans la même situation que la commune transférant la structure, celui-ci doit pouvoir disposer d'un transfert de charge permettant de couvrir le déficit d'exploitation de chaque structure. Si ce point semble aisé à régler dans la théorie, il nécessite auprès des communes concernées une pédagogie, concertation et discussion importante entre l'EPCI et les communes afin de pouvoir réaliser le transfert dans les temps imposés par la loi.

Faire converger les modes de gestion

Au-delà des enjeux financiers de court terme présentés précédemment, le transfert de la compétence sociale emporte avec lui des problématiques de gestion. Comme pour les autres compétences, le transfert entraîne la fusion de plusieurs modèles d'organisation et de gestion, qu'il est nécessaire de faire converger à terme. Or, la compétence sociale s'exerce dans un cadre financier contraint et complexe, souvent mal connu par les acteurs, et mouvant avec notamment les évolutions récentes de la loi et l'obligation de contractualiser avec les autorités de tarification pour les Ehpad. Ainsi, un Ehpad transféré à l'intercommunalité pourrait voir ses financements diminués (dotations soins et dépendance) et ainsi faire porter des choix de gestion à l'EPCI, ou a défaut un déficit. Il est indispensable de présenter ces points clés en CLECT afin que les acteurs disposent de l'ensemble des clés de lecture permettant de sécuriser le transfert de la compétence et de limiter au maximum les impacts pour l'intercommunalité. ◆

Lætitia Sol,
directrice de mission ESMS/Cabinet Finance Consult

REPÈRES

- **Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative** à l'adaptation de la société au vieillissement, article 58.
- **« Loi ASV : quels changements pour les Ehpad ? »,** UNCCAS, 2015.
- **« Le CIAS - Un acteur public pour la vie sociale des territoires »,** UNCCAS, novembre 2010.
- **« Guide pratique Attributions de compensation »,** Direction générale des collectivités locales, juin 2017.
- **« Négocier et mettre en œuvre les CPOM dans le secteur médico-social** Guide méthodologique d'appui à la contractualisation », Anap, janvier 2017.