

Le rôle du contrôle de gestion dans les transferts de compétence

Le 28-29 septembre 2017

1

*Sylvie MONSINJON- Benoit TARE, Direction générale, contrôle de gestion, audit et contrôle
des fonds européens, Département de la Seine Maritime*

SOMMAIRE:

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE ASYMÉTRIQUE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

1) STRATÉGIQUE CAR FORTEMENT IMPACTANT

2) TECHNIQUE PAR SA COMPLEXITÉ

3) NÉCESSITANT UNE ORGANISATION PARTICULIÈRE

B) LE RÔLE DU CONTRÔLE DE GESTION DANS LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE: UN RÔLE À GÉOMÉTRIE VARIABLE D'UNE COLLECTIVITÉ À UNE AUTRE QUI VA DÉPENDRE DU POSITIONNEMENT DU CONTRÔLE DE GESTION AU SEIN DE LA COLLECTIVITÉ ET DU SOUHAI DE LA DGS

1) UN RÔLE À DÉFINIR QUI PEUT ÊTRE VARIABLE D'UNE COLLECTIVITÉ À UNE AUTRE

2) L'EXEMPLE DES TRANSFERTS OPÉRÉS EN SEINE MARITIME

CONCLUSIONS ET QUESTIONS / RÉPONSES

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

- Un transfert de compétence consiste à transférer la responsabilité de l'organisation et de l'exercice d'une compétence d'un acteur public vers un autre.
- **Avant 2010**, les transferts de compétences et le calcul de la compensation financière versées aux collectivités recevant les compétences étaient plutôt du ressort de l'Etat.
- Principe de neutralité budgétaire (art72-2 de la constitution): tout transfert de compétences, et donc de charges doit être compensé par le transfert d'une ressource
- Des années 80 jusqu'en 2005, vaste transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités. La compensation financière était calculée et versée par l'Etat
- Avec le développement de l'intercommunalité et les lois MAPTAM et NOTRe, les transferts depuis 2010 se font très majoritairement entre les collectivités.

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

- Ces transferts ne sont plus des blocs entiers de compétence qui passent d'un échelon à un autre à l'échelle du territoire mais des choix individuels:
 - Soit par délibération dans le cadre d'un transfert communes -> EPCI
 - Soit par négociation et accord mutuel dans le cadre de NOTRe
- **On entre dans une logique de transfert à la carte, variable selon le territoire:**
 - **Au niveau du choix des compétences** (transfert obligatoire sur un périmètre arrêté ou choix pour la collectivité qui accueille de retenir qu'une ou plusieurs compétences parmi plusieurs)
 - **Au niveau de la nature des compétences à transférer** (routes, transport, compétences sociales...)
 - **Au niveau du périmètre de la compétence à transférer** (transfert d'une compétence « simple » avec peu de personnel ou au contraire transfert d'une compétence complexe avec le personnel dédié...)
 - **Au niveau des modalités de transfert** (transfert sec ou transfert avec délégation)
 - **Au niveau de la connaissance de la compétence à transférer** (le transfert n'est pas le même pour une collectivité qui ne connaît pas la compétence à accueillir pour ne l'avoir jamais exercé auparavant...)

Conséquences: chaque transfert étant différent dans son périmètre et ses modalités, la compensation n'est pas calculée par l'Etat, mais définie conjointement par les deux collectivités concernées dans le cadre d'une CLERCT, Commission Locale d'Evaluation des Ressources et Charges Transférées, qui fixera le montant de la compensation.

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

1) Stratégique car impactant

Le transfert de compétence constitue également un **exercice stratégique**

➤ d'un point de vue financier:

- Pour la collectivité qui transfère la compétence, il s'agit de compenser le juste coût des charges qui quitteront son budget
- Pour la collectivité qui reçoit la compétence: il s'agit de recevoir une compensation permettant de couvrir l'intégralité des charges nouvelles
- Ces deux enjeux sont d'autant plus importants que la compensation sera pérenne et non indexée

➤ d'un point de vue des négociations à mener:

-il s'agit de négocier financièrement au mieux le transfert. Chacune des parties ayant des intérêts divergents: la collectivité qui transfère va chercher à minorer la dotation de compensation à verser contrairement à la collectivité qui accueille la compétence. Les montants en jeu peuvent atteindre plusieurs dizaines de millions d'euros annuels.

➤ d'un point de vue organisationnel:

-le transfert de compétence peut concerner une partie d'une compétence. Dans ce cadre là, des questions internes d'organisation peuvent être amenés à se poser pour la collectivité qui transfère... le service restant doit-il être reconfiguré, réintégrer à une autre direction pour permettre des mutualisations...

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

2) Technique par sa complexité

Au-delà de l'impact stratégique, le transfert de compétence n'en reste pas moins un projet complexe, qui soulève des questions très variées, telle que:

- **Il nécessite une très forte connaissance de la compétence à transférer (pour les deux collectivités)**. Un des points de crispation dans les opérations de transfert tient souvent à l'asymétrie d'information, la collectivité recevant l'information ayant souvent une information plus limitée que celle qui transfère.
- **Il nécessite la collecte et la synthèse d'un grand volume d'information en un temps limité**. Nécessité de pouvoir mobiliser rapidement les équipes.
- Si la compétence transférée contient de l'investissement, son transfert s'accompagne également souvent d'un transfert d'actif, et donc **nécessite d'associer les payeurs des collectivités, avec souvent des problématiques de suivi d'actif pas à jour**.
- La question de la continuité de service: le transfert remet nécessairement en question l'organisation des services, les conditions de travail. Pour autant, un plan de continuité de l'activité doit être mis au point par les deux collectivités pour s'assurer de la transparence du transfert pour l'utilisateur.

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

Une question centrale du transfert de compétence: **la fixation de la compensation financière.**

Elle nécessite de calculer le coût net de la compétence qui sera transférée. Le calcul de ce coût est un exercice complexe, qui nécessite la prise en compte de coûts directs et indirects.

Exercice encore asymétrique: les structures de coûts des deux collectivités peuvent être différents et produire un écart.

Le coût de gestion de la compétence transférée peut être faible pour la collectivité qui transfère (coût marginal faible car économies d'échelle importante) alors qu'il peut être élevé pour la collectivité qui reçoit (coût marginal supérieur).

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

3) Nécessitant une organisation particulière

Un contexte particulier:

➤ Un transfert de compétence s'assimile à un projet avec un fort impact stratégique, technique dans son déroulement, avec une dimension financière et organisationnelle importante et ce, dans un calendrier souvent serré avec une date butoir qui ne peut être repoussée.

Nécessitant une organisation ad' hoc

➤ La structure des équipes à mobiliser pour mener ces démarches doivent être à la fois suffisamment restreinte pour permettre un échange d'information claire et fluide entre les deux collectivités, mais suffisamment large pour disposer des compétences nécessaires au transfert (sans négliger l'aspect RH)

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

Exemple d'organisation:

Front Office: équipe projet restreinte

- Équipe en relation directe avec la collectivité partenaire: transmission de données, d'indicateurs, d'analyse...
- Conduit les négociations et assiste aux CLERCT: dimension stratégique
- Pilote le transfert et propose les modalités de transfert et de compensation

Back office: équipe projet élargie

- Équipe regroupant les fonctions supports de la collectivité
- Produit les éléments nécessaires aux négociations: dimension opérationnelle
- Propose le plan de continuité de l'activité

Il est impératif de maintenir une cohérence entre l'équipe restreinte et élargie.

A) L'EXERCICE DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE : UN EXERCICE À LA FOIS STRATÉGIQUE ET TECHNIQUE

Composition des équipes:

Front Office: équipe projet restreinte

- Forte dimension stratégique: DGS et DGA
- Nécessité d'appréhender le transfert sous tous ses aspects métiers, mais avec une vision financière prépondérante: rôle d'ensemblier

Back office: équipe projet élargie

- Equipe restreinte plus:
 - Direction des finances
 - Direction métier
 - Direction des ressources humaines
 - DSI
- ...

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

Les trois étapes du transfert:



Phase exploratoire interne

- Définition du contour de la compétence à transférer
- Identification des acteurs et des ressources
- Recensement des contrats
- Listing des actifs utilisés



Négociation financière

- Calcul du cout direct et indirect de la compétence
- Identification des recettes générées par la compétence
- Fixation de la quantité de dette à transférer
- Séances de travail entre collectivités et CLERCT



Réalisation du transfert

- Modalités de transfert du personnel
- Rédaction des conventions
- Transfert de la dette

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

Les trois étapes du transferts

Chacune des trois phases est importante:

- ✓ **La phase exploratoire** permet de détailler l'ensemble des impacts liés aux transferts, et d'anticiper les conséquences organisationnelles du transfert
- ✓ **La phase de négociation financière**, souvent jugée comme critique, est en effet cruciale pour les deux collectivités: il s'agit à la fois de compenser un transfert au juste coût pour l'une et de recevoir une compensation permettant l'exercice de la compétence dans de bonnes conditions pour l'autre
- ✓ **La phase de réalisation du transfert** est également importante, mais parfois négligée. Elle permet de s'assurer que les dispositions concrètes de transfert respectent bien l'équilibre trouvé pendant les négociations.

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

- Mise en place d'une gestion de projet
- Dans un temps limité et fortement contraint
- Par une équipe restreinte, compétente et disponible
- Basée sur une méthodologie traçable
- Avec un donneur d'ordre identifié et un coordonnateur qui peut être le contrôle de gestion

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

1) Un rôle à définir

Globalement, la place du contrôle de gestion dans les transferts ***va donc être variable d'une collectivité à une autre, fonction également de sa place au quotidien dans la collectivité, fonction également du rôle que la collectivité souhaite lui voir jouer.***

Au niveau même du transfert, ce rôle peut être:

- ✓ variable au sens ***où il peut fluctuer sur les 3 phases.*** Fortement présent dans une, deux phases ou au contraire pilote des trois phases
- ✓ variable en ***fonction de la ou les compétences à transférer.***
- ✓ ***variable*** aussi si la collectivité a décidé d'externaliser cette prestation via une AMO

Le rôle du contrôle de gestion dans les transferts dépend donc du rôle que la collectivité veut lui donner,

Rôle qui va dépendre de sa capacité à faire dans un temps imparti....capacité à extraire, à analyser et fiabiliser des données budgétaires, d'activités, RH, de ventiler les charges indirectes...

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

2) L'exemple des transferts opérés en Seine Maritime

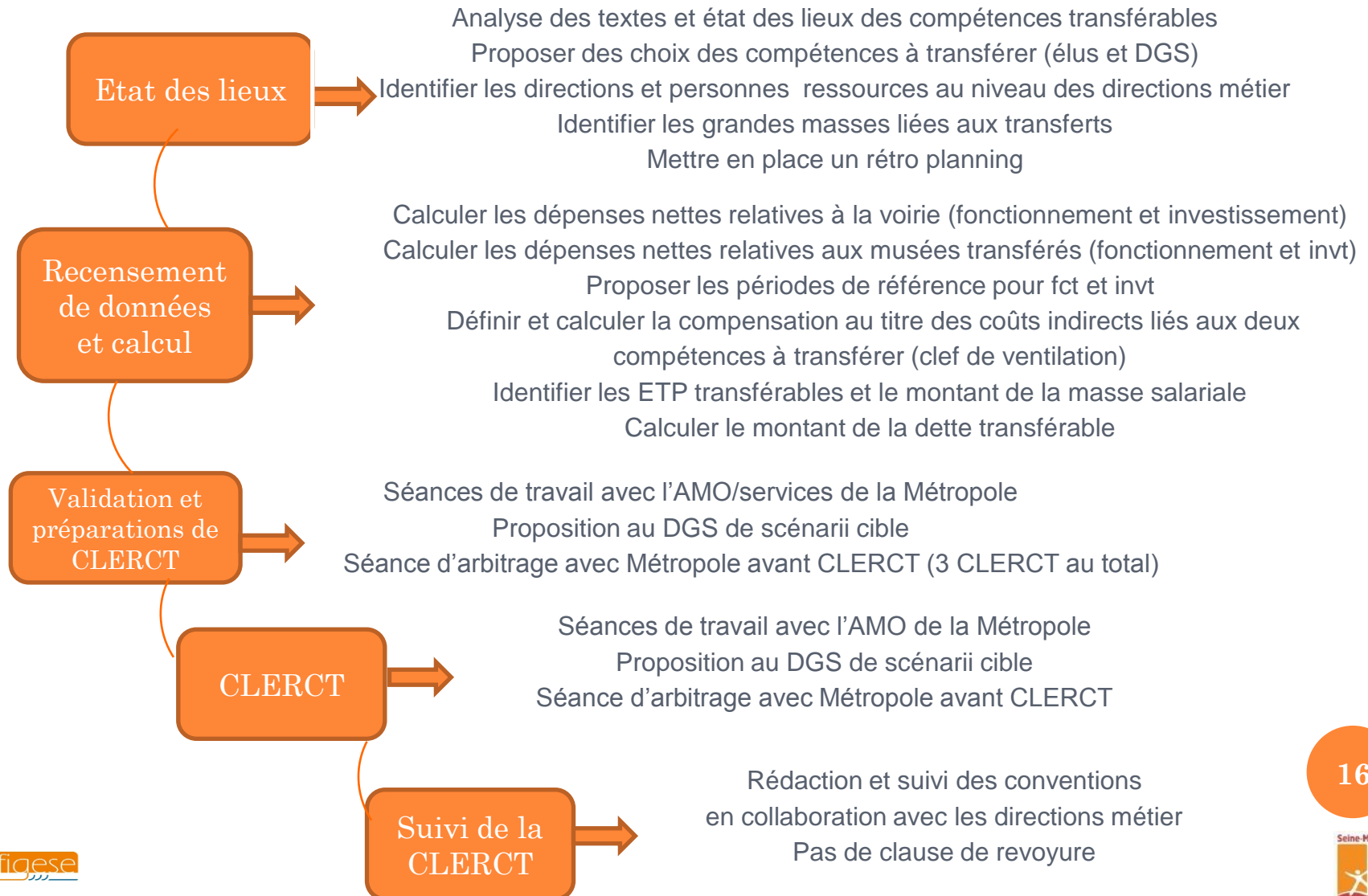
- le cas des transferts de compétence voirie, musées vers la métropole Rouen Normandie: *exemple 1*
- le cas des transferts de compétence Fonds d'Aide aux Jeunes et Prévention spécialisée vers la Métropole Rouen Normandie: *exemple 2*
- le cas des transferts de compétence Transport (scolaire et interurbain) vers la Région Normande: *exemple 3*

Pour ces trois exemples, le contrôle de gestion a toujours été associé à ces transferts y compris aux CLERCT mais avec une intervention que l'on peut qualifier d'importantes pour les exemples 1 et 2 à quasi-totale pour l'exemple 3.

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

➤ l'exemple du transfert des compétences voiries et musées (exemple 1):

Dans ce cadre, le contrôle de gestion est intervenu pour:



B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

➤ l'exemple du transfert des compétences FAJ et préventions spécialisées (exemple 2):

Dans ce cadre, le contrôle de gestion est intervenu selon les mêmes modalités que précédemment à la différence que la métropole ne connaissant pas la compétence prévention spécialisée, des séances de travail avec les services de la Métropole ont donc été mises en place pour expliciter notamment les mécanismes de tarification (Prévention spécialisée).

Méthode retenue:

- ✓ Première étape: reconstituer la dotation annuelle finançant le fonctionnement annuel de chaque structure.
- ✓ Seconde étape: intégrer le financement des éventuels déficits* ou excédents de l'exercice N-2 affectés au fonctionnement
- ✓ Troisième étape: déduire de cette somme les excédents qu'ont réalisés les structures dans le CA de l'année N et qui correspondent à un surfinancement

+ Reprise de tout ou partie du déficit N-2
Ou
- Reprise de tout ou partie de l'excédent N-2

= BP de l'année N

- résultats de l'année constatés au CA en N+1

= Cout net de la compétence

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

➤ pour ces premiers transferts de compétence, le contrôle de gestion a joué alternativement:

- Un rôle de **conseil** auprès du DGS (état des lieux réglementaire, proposition de méthodologie de travail, propositions des scénarii en terme de période de référence, en terme de méthode de valorisation des charges nettes indirectes,
- Un rôle **technique** (calcul des couts nets directs et indirects, des actifs, ETP et encours de dette transférables)
- Un rôle **d'interface** avec les services de la métropole
- Un rôle **de support** (préparation des supports des CLERCT)
- Un rôle en terme de **suivi** des conventions (en lien avec les directions métiers concernés par les transferts)

B) LE RÔLE VARIABLE DU CONTRÔLE DE GESTION

➤ l'exemple du transfert de la compétence transport

Pour ce dernier transfert, le contrôle de gestion a, à l'instar des transferts précédents a joué à la fois un rôle de conseil (élus, DGS) mais aussi et surtout technique (avec une association plus grande de la direction des transports) compte tenu:

- Du transfert de fiscalité associé aux transferts de compétence
- D'une compétence transférée en deux temps (1^{er} janvier et 1^{er} septembre 2017)
- Du transfert de la quasi-totalité des agents d'une direction qui a entraîné également des questions de réorganisation interne
- Du calendrier (travail commencé en aout 2016 et actuellement en cours de finalisation)

Le rôle du contrôle de gestion...

La place du contrôle de gestion dans les transferts de compétence:

- Va dépendre du rôle que la DGS souhaite lui voir tenir
- De sa capacité à avoir déjà fait (le fait d'avoir déjà travaillé sur les premiers transferts peut permettre d'être repositionné sur les suivants)

La place du contrôle de gestion dans les transferts de compétence:

- Va dépendre de la place qu'elle occupe dans la collectivité
- De sa compétence technique à faire
- De sa compétence à animer et à actionner les personnes ressources
- De sa disponibilité et réactivité