

21 La loi NOTRe et les finances locales

Simple clarification des compétences territoriales ou rationalisation des budgets locaux ?



PASCAL BELLEMIN

administrateur territorial
directeur des finances, du pilotage de gestion et des affaires juridiques
département de la Savoie et membre du bureau de l'AFIGESE

La loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République procède à une redistribution des compétences publiques locales au bénéfice des régions, des métropoles et des groupements à fiscalité propre, dans une logique de spécialisation et de plus forte intégration. Ses effets directs sur l'évolution de la dépense publique locale devraient toutefois être limités, la recherche de compromis au cours du débat parlementaire ayant réfréné ses ambitions initiales. Elle doit néanmoins constituer, pour les élus locaux, un facteur de redéfinition de leurs projets territoriaux et d'efficacité de leur action dans un contexte de contrainte budgétaire croissante.

Introduction

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015¹ portant nouvelle organisation territoriale de la République (*NOTRe*), adoptée après quatorze mois d'un débat parlementaire nourri et parfois difficile, devait constituer un « acte fondateur » donnant à la France les moyens « d'une action publique efficace pour améliorer sa compétitivité et renforcer les solidarités entre ses territoires et ses générations »².

Elle avait vocation, dans un contexte budgétaire difficile, à asséoir l'organisation administrative locale sur les régions, qui devaient « englober » la plupart des compétences départementales autres que la coûteuse action sociale, et des intercommunalités au périmètre et aux missions élargies, avant que ne soit porté un coup fatal à des départements cacochymes, faute de pouvoir régler le fort dispendieux, mais résistant, émiettement communal.

La loi *NOTRe* finalement adoptée reste empreinte de cette volonté de rationalisation, à la fois institutionnelle et financière, même si son audace a été réfrénée par les apports du débat parlementaire. La suppression des départements est, finalement, sinon écartée du moins reportée et la redistribution des compétences et des budgets opérée par la loi est bien plus limitée.

La maîtrise escomptée de la dépense publique dépendra dès lors étroitement de la volonté politique des élus territoriaux de faire des principes de la loi un des leviers de la redéfinition de leurs projets locaux.

Si la loi *NOTRe* procède à un redéploiement des compétences et des budgets dans une logique de spécialisation et d'intégration accrue, ses implications sur l'évolution de la dépense publique, indubitablement amoindries par la recherche de compromis, s'apprécieront, en effet, à l'aune de la révision par les collectivités territoriales de leur action.

1. Un redéploiement budgétaire sur fond de spécialisation et d'intégration accrues des compétences locales

La configuration des budgets locaux sera sensiblement affectée par la spécialisation et l'intégration des compétences auxquelles procède la loi *NOTRe*.

A. - Des budgets reconfigurés par la spécialisation partielle des compétences locales

Cette plus grande spécialisation réside dans le redéploiement des compétences locales et la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements.

1. L. n° 2015-991, 7 août 2015 : JO 8 août 2015, p. 13705.

2. Proj. L. *NOTRe*, exposé des motifs.

1° *Des charges et des ressources nationales et départementales réattribuées aux régions et aux métropoles*³

La loi NOTRe procède à une réaffectation de compétences et en organise la compensation.

a) La compensation doit ainsi s'opérer, en ce qui concerne les transferts en provenance de l'État, dans les conditions d'ores et déjà prévues par les articles L. 1614-1 et L. 1614-2 à L. 1614-7 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), principalement sous la forme d'impositions, les ressources correspondantes devant être « *équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts* ». La compensation est alors déterminée à partir d'une moyenne des charges sur cinq ans pour les dépenses d'investissement et sur au plus trois ans pour les dépenses de fonctionnement. Les créations ou extensions de compétences « obligatoires et définitives », à l'origine d'un accroissement de charges, sont également compensées dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1-1, L. 1614-3, L. 1614-3-1, L. 1614-5-1 et L. 1614-6 du CGCT.

b) S'inspirant de ces dispositions, le législateur a prévu que les transferts « effectués entre un département et une autre collectivité territoriale ou un groupement (...) » sont accompagnés du transfert « concomitant (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences », d'un montant équivalent à celui des dépenses effectuées à cette date, « diminuées des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts » et assurant une « compensation intégrale des charges ». La dette contractée pour le financement de compétences redistribuées doit également faire l'objet d'un transfert.

Une commission, composée de représentants du département et de la collectivité ou du groupement destinataire de la mission, présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement concernée, doit alors être « consultée sur l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées et sur les modalités de leur compensation ». Ce n'est qu'à défaut d'accord que le droit à compensation doit être calculé à partir d'une moyenne des dépenses constatées sur sept ans en matière d'investissement et sur trois ans en matière de fonctionnement, et que les modalités de répartition de la dette sont fixées par arrêté, six mois au plus tard après le transfert de compétences.

Les charges brutes (sans déduction des recettes affectées) transférées aux régions par les départements en matière de transports devraient ainsi représenter entre 3 et 4 Md€⁴.

La compensation des transferts de compétences des départements aux régions donnera lieu, dès 2017 et en application de la loi de finances pour 2016, au transfert d'un quart du produit de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) relative à leur territoire, de l'ordre de 4 Md€, prélevé sur la part, jusqu'alors de 48,5 %, leur étant affectée et à la mise en place d'une attribution de compensation destinée à assurer la neutralité financière des réaffectations de compétences. Les régions, dont l'autonomie fiscale ne s'améliorera toutefois pas véritablement, continueront de disposer, malgré le quasi-doublement de leurs budgets induit par ces transferts et, surtout, les fusions opérées, d'une capacité d'action limitée au regard des entités européennes comparables⁵.

Les conditions financières du transfert ou de la délégation de compétences départementales aux métropoles, à l'exception de la métropole du Grand Paris, doivent quant à elles être précisées par convention, passée avant le 1er avril 2017, ou, à défaut, par arrêté préfectoral. Les transferts donneront lieu à une compensation annuelle intégrale, à partir de périodes de référence et de modalités d'évaluation des charges déterminées conjointement, après consultation d'une commission présidée par le président de la chambre régionale des comptes (CGCT, art. L. 5217-13 à L. 5217-17).

La redistribution des compétences opérées en faveur des régions et des métropoles devrait donc induire des redéploiements budgétaires variables d'un territoire à l'autre, le législateur ayant conféré aux collectivités une relative liberté dans la définition de leur valorisation.

2° *Des dépenses départementales et régionales désormais interdites en dehors des compétences spéciales reconnues par la loi*

La loi NOTRe supprime la clause dite de compétence générale des départements et des régions.

Ils ne peuvent, désormais, régler par leurs délibérations que les seules affaires départementales et régionales relevant des compétences leur étant attribuées par la loi⁶. Il ne leur est plus possible de conduire des actions ou d'engager des dépenses en dehors de ce périmètre légal, quand bien même ces actions ou ces dépenses présenteraient un intérêt départemental ou régional et ne relèveraient pas de compétences expressément attribuées à d'autres collectivités.

Or, l'examen des budgets départementaux et, dans une moindre mesure, régionaux, montre combien ces collectivités territoriales ont su développer, depuis les premières lois de décentralisation, une action volontaire vaste, complexe et diversifiée, destinée à consolider les effets des politiques obligatoires, à permettre l'épanouissement d'un tissu associatif riche et actif

3. V. F. Jourdan, *Compensation, transition et fusion. Les dispositions transitoires et finales prévues par la loi NOTRe* : JCPA 2015, 2272 ; L. NOTRe, art. 133-I, II, IV, V, XI et 90.

4. Estimations à partir des rapports de l'Observatoire des finances locales (OFL) de 2010 à 2015 (données n'intégrant vraisemblablement que de manière partielle les charges indirectes afférentes en raison du caractère non

exhaustif des informations publiées et de l'absence d'homogénéité entre départements des imputations comptables fonctionnelles).

5. Th. Beurey, *Malgré les fusions, les régions françaises demeureront des « nains » budgétaires* : Localtis, 23 sept. 2015.

6. L. n° 2015-991, préc., art. 3° a) pour les régions et 94 pour les départements.

ou encore à favoriser le développement et la cohésion de leur territoire.

La suppression de cette faculté doit toutefois les conduire à mettre un terme à ces interventions désormais dépourvues de fondement juridique et à retirer de leurs budgets les crédits qui leur étaient habituellement consacrés.

La révision du cadre d'intervention des départements, des régions et des métropoles devrait donc être à l'origine d'une reconfiguration de leurs budgets. À un tel mouvement, la loi NOTRe ajoute un développement sans précédent de l'intégration budgétaire à l'échelle intercommunale.

B. - Des budgets reconfigurés par une intégration intercommunale accrue des compétences locales

La loi NOTRe élargit le périmètre et le champ d'intervention des groupements intercommunaux, dans une logique de plus forte intégration.

1° Un périmètre et des compétences élargis⁷

La loi NOTRe procède à une double extension, géographique et matérielle, du périmètre d'intervention des communautés de communes et d'agglomération.

a) D'ici le 31 décembre 2016, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre devraient ainsi, sauf exceptions, notamment liées à leur densité démographique ou à leur situation en zone de montagne, regrouper au moins 15 000 habitants (et non plus 5 000 habitants, seuil prévu par la loi du 16 décembre 2010). Le mouvement de concentration budgétaire qui en résultera pourrait concerner nombre de communes et d'EPCI existants, la taille moyenne au 1er janvier 2015 des 1 884 communautés de communes étant de 14 300 habitants (près d'une sur deux en regroupant même moins de 10 000) et leurs dépenses de plus de 13 Md€ en 2013⁸.

La loi vise aussi à l'intégration des communes isolées⁹ et à la réduction du nombre de syndicats intercommunaux (9 577 au 1er janvier 2015) et de syndicats mixtes fermés (2 100 au 1er janvier 2015). Plus de la moitié des syndicats de communes étaient d'ailleurs constitués, début 2015, des communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre représentant un périmètre égal ou inférieur à celui de ce groupement¹⁰.

Cette évolution, qui conduira à la réalisation de fusions, de dissolutions et d'extensions de compétences d'EPCI existants, aura pour conséquence une diminution du nombre des EPCI à fiscalité propre qui pourrait atteindre 40 % d'ici 2017 (ramenant à 1 200 environ le nombre de groupements)¹¹ et l'accroissement corrélatif de leurs budgets. Elle se conjuguera à la création, sou-

vent motivée par des raisons financières, des communes nouvelles, instaurées par la loi du 16 décembre 2010.

b) Le poids budgétaire des EPCI à fiscalité propre s'accroîtra également à la faveur de l'élargissement progressif, dès 2017, de leur champ de compétences obligatoires (aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers et, dès 2018, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et optionnelles (maisons de services aux publics), la compétence « eau et assainissement » devenant obligatoire dès 2020. La compétence économique (investissement immobilier, politique commerciale) et touristique (zones d'activité touristique et promotion) des communautés est également renforcée par la loi tandis que la reconnaissance d'un intérêt communautaire est en certains cas supprimée (zones d'activité) ou facilitée¹².

L'enjeu attaché à cette extension des compétences communautaires est financièrement important, 2 612 syndicats (SIVOM, SIVU hors syndicats mixtes) intervenant encore en 2015 en matière de traitement, d'adduction et de distribution de l'eau (pour 360 EPCI à fiscalité propre), 1 553 en matière d'assainissement collectif et non collectif (pour 1 913 EPCI à fiscalité propre), 141 en matière de collecte et de traitement des déchets (pour 3 847 EPCI à fiscalité propre) ou encore 22 (contre 559 EPCI à fiscalité propre) pour la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage pour les gens du voyage¹³. À titre d'exemple, les dépenses des syndicats (autres que les SIVOM) représentaient ainsi, à eux seuls, en 2013, 3,80 Md€ en matière d'eau et d'assainissement et 4,00 Md€ en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères¹⁴.

Cette plus grande intégration des compétences locales, couplée à un élargissement du périmètre géographique des intercommunalités, sera donc à l'origine de transferts de charges et, partant, d'une redéfinition des accords locaux sur les projets à conduire et leur financement.

2° Une intégration financière et fiscale accrue

L'accroissement des compétences et du périmètre des intercommunalités auquel procède la loi NOTRe conduira à une redéfinition de leurs pactes financiers et fiscaux ou, à tout le moins, de leurs accords financiers locaux, qui devront intégrer les budgets de fonctionnement et d'investissement afférents aux compétences jusqu'alors exercées par d'autres intercommunalités ou à l'échelon communal.

Il impliquera également une refonte de leur financement et, plus globalement, du dispositif d'harmonisation fiscale et de solidarité financière et fiscale en vigueur. La loi rend d'ailleurs obligatoire une Dotation de solidarité communautaire (DSC) pour les EPCI signataires d'un contrat de ville issu d'une fusion d'EPCI présentant un écart entre les potentiels financiers agrégés par habitant extrêmes d'au moins 40 %, qui devra, à défaut

7. A. Gardère, *Les « intercommunalités renforcées » de la loi NOTRe : bis repetita...* : JCP A 2015, 2273.

8. *Rapp. de l'OFL 2015*, p. 138 et 140.

9. L. NOTRe, art. 45.

10. *Rapp. de l'OFL 2015*, p. 139.

11. Th. Beurey, *Nouvelle carte intercommunale : une France de 1 200 à 1 400 communautés en 2017 ?* : Localtis, 29 oct. 2015.

12. A. Gardère, *Les « intercommunalités renforcées » de la loi NOTRe : bis repetita...*, préc.

13. DGCL, *Banatic, mise à jour le 1er oct. 2015*.

14. *Rapp. de l'OFL 2015*, p. 144.

de pacte au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, être égale au moins à 50 % du produit supplémentaire des impôts économiques constaté entre l'année de versement de la dotation et l'année précédente¹⁵.

La loi NOTRe procède donc à une reconfiguration significative des compétences et budgets locaux et pourrait aussi, sous certaines conditions, contribuer à une rationalisation de la dépense publique locale.

2. Une rationalisation relative de la dépense publique locale sur fond de compromis et de libre administration territoriale

La loi NOTRe, directement à l'origine de peu d'économies budgétaires, pourrait néanmoins servir utilement des démarches locales de recherche d'efficience.

A. - Un progrès timoré dans la maîtrise des dépenses publiques locales

Loi de compromis, la loi NOTRe devrait avoir des effets directs limités sur le niveau des dépenses locales.

1° Une ambition partiellement sacrifiée sur l'autel du compromis

Le projet de loi NOTRe visait à assurer les conditions d'une « articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités »¹⁶. Le débat parlementaire, guidé par la recherche du compromis, a cependant abouti à l'adoption d'une loi d'entre-deux, souvent ambiguë et moins ambitieuse.

a) L'amputation budgétaire des départements au profit des régions sera en effet limitée, ceux-ci conservant la compétence routière et la gestion des collèges, dont le transfert était initialement envisagé. Les transferts de charges brutes opérés, évalués en matière de transports à « seulement » 3 à 4 Md€ ne devraient représenter que 4 % à 6 % de leurs dépenses... alors que le projet initial, plus ambitieux, aurait conduit à une réduction vraisemblablement supérieure à 12 Md€ ou à 15 % de leurs budgets (l'action sociale représentant à elle seule plus de 50 % des dépenses des départements)¹⁷.

Ces mouvements seront naturellement complétés par les transferts de charges, massifs pour les départements concernés, en faveur des métropoles et par le retrait de dépenses désormais

injustifiables du fait de la suppression de la clause de compétence générale.

b) L'exercice des compétences locales de proximité par des EPCI de taille sensiblement accrue a également dû être en partie reconsidéré, le débat parlementaire ayant ramené le seuil minimal de population à atteindre pour un EPCI à fiscalité propre de 20 000 à 15 000 habitants (contre 5 000 habitants auparavant) et conduit à l'inclusion de plusieurs dérogations.

Les modifications ainsi apportées, si elles ne remettent pas en cause le principe d'une plus grande intégration intercommunale et le bénéfice potentiel d'économies d'échelle, en atténueront de fait la portée.

2° Des effets directs incertains sur les finances publiques locales

La loi NOTRe ne bouleversera pas, à elle seule, l'évolution de la dépense publique locale.

a) Le renforcement des compétences des régions en matière de transport pourrait favoriser des économies d'échelle, grâce à une « meilleure articulation des modes ferroviaire et routier » et « des mises en concurrence sur des réseaux éventuellement de taille plus importante », et conduire à « mettre fin à la situation de concurrence de certains services (...) sur des trajets identiques »¹⁸. Ces économies dépendront toutefois des futurs choix régionaux mais ne devraient pas se révéler substantielles, les possibilités d'optimisation paraissant limitées d'après les professionnels du secteur. Ils soulignent, au contraire, les coûts attachés à la convergence de l'offre et des organisations et les risques liés à une gestion plus lointaine du service¹⁹. Les transferts pourraient aussi conduire à une harmonisation tarifaire, ayant pour effet d'accroître les tarifs jusqu'alors pratiqués par certains départements et dès lors les recettes et dépenses régionales correspondantes... Ils interviendront en outre dans un contexte où la plupart des régions auront prioritairement à assimiler les conséquences sur leurs champs d'intervention traditionnels de la fusion dont elles seront issues, fusion qui devrait elle-même générer peu d'économies d'échelle pour Standard and Poor's²⁰.

La suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions devait aussi permettre « aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action » des collectivités régionale ou départementale²¹.

Cette mesure ne devrait pas non plus générer de fortes économies, les actions susceptibles d'être censurées par cette restriction étant peu nombreuses ou susceptibles d'être portées par un

15. L. NOTRe, art. 57 ; F. Meynard, *Pacte financier et fiscal : la loi Notre renforce la péréquation* : Gaz. Cnes, Club finances, 17 nov. 2015, <http://www.lagazette-descommunes.com>

16. Proj. L. NOTRe, *Étude d'impact*, 17 juin 2014, p. 7.

17. *Rapp. de l'OFL, 2010 à 2015*. Les données utilisées n'intègrent qu'une partie des dépenses de voirie (réseau routier départemental) et ne tiennent que partiellement compte des charges indirectes correspondantes, du fait de la non-exhaustivité des informations publiées et de l'absence d'homogénéité entre départements des imputations comptables fonctionnelles.

18. Proj. L. NOTRe, *Étude d'impact*, 17 juin 2014, p. 55, 56, 59, 60.

19. O. Darmon Consultants, SCP Sartorio, Lonqueue, Sagalovitch et Associés, *Association des directeurs des services techniques départementaux*, « Le transfert de la compétence transport du Département vers la Région », nov. 2015, p. 45 à 52.

20. *Fusion des régions : les économies devront attendre* : JCP A 2015, actu. 805. – V. également Th. Beurey, *Malgré les fusions, les régions françaises demeureront des « nains » budgétaires* : Localtis, 23 sept. 2015.

21. Proj. L. NOTRe, *Étude d'impact*, 17 juin 2014, p. 18 et 94.

autre niveau de collectivités. Elle ne pourrait ainsi guère concerner que des interventions départementales, par exemple, en matière économique (0,34 Md€ hors développement touristique et agriculture en 2013), d'agriculture (0,35 Md€ en 2013), de logement (0,74 Md€ en 2013) ou d'environnement (0,49 Md€ en 2013)²².

En outre, l'ambiguïté de la loi sur le périmètre exact des compétences départementales ou régionales pourrait inciter les collectivités concernées à maintenir, à défaut de réaction des instances de contrôle ou d'interprétation officielle plus précise, nombre de leurs dispositifs en vigueur.

b) Le renforcement des EPCI à fiscalité propre s'inscrit pour sa part dans une logique d'optimisation par la suppression des « doublons structurels » et la réalisation « d'économies d'échelle au sein d'une intercommunalité de projet »²³.

Si le renforcement de la coopération locale auquel procède la loi NOTRe peut générer des gains budgétaires, force est de constater que l'histoire administrative récente, comme certaines études sur des expériences étrangères, n'en ont pas toujours offert la démonstration. Les économies générées ont aussi pu être compensées par un renforcement de l'offre de services à la population²⁴.

Quoi qu'il en soit, la loi NOTRe, qui étend les possibilités de recours aux services communs, conduira à une mutualisation accrue des moyens. Les gains induits ne seront pas immédiats, compte-tenu du calendrier d'entrée en vigueur de la loi et du temps requis à la mise en place d'organisations partagées et concerneront essentiellement les dépenses de personnel, progressivement optimisées par le non-remplacement d'agents quittant la collectivité.

Les évolutions issues de la loi NOTRe ne devraient donc pas entraîner de diminution majeure des dépenses publiques des collectivités. Elles leur offrent toutefois un cadre d'intervention propice à une plus grande efficacité pour peu qu'elles s'en approprient la philosophie.

B. - Une opportunité pour la définition d'une action publique locale plus efficace

La loi NOTRe intervient dans un contexte ayant d'ores et déjà conduit les collectivités à réviser leur action. Elle pourrait dès lors contribuer à cette recherche d'efficacité.

1° Une réforme territoriale associée à une contrainte budgétaire croissante

L'objectif de maîtrise de la dépense publique assigné à la loi NOTRe s'inscrit dans un mouvement général de résorption du déficit et de l'endettement publics de la France, qui a conduit le législateur, dès 2014, à réduire les concours de l'État aux col-

lectivités locales, après en avoir gelé la valeur pendant plusieurs années. Cette réduction majeure et inédite, qui pourrait représenter 12,5 Md€ d'ici 2017, s'ajoute, au moins pour certaines collectivités, tels les départements, à une contrainte budgétaire plus ancienne, directement liée à une augmentation plus rapide des dépenses de fonctionnement, notamment d'intervention, que des recettes courantes, les ayant amenés à s'engager dans des plans de maîtrise de leurs dépenses.

L'exercice 2015 qui vient de s'achever devrait en effet être caractérisé par une diminution de l'épargne brute des régions et des départements, respectivement de 5,8 % et de 13,3 %, dont il résulterait une stabilisation (+0,3 % pour les régions), voire une diminution (-4,3 % pour les départements) des dépenses d'investissement mais un accroissement de l'encours de dette (particulièrement pour les régions, avec +8,7 %)²⁵.

Les communes comme les groupements à fiscalité propre verraient eux aussi leur épargne brute diminuer respectivement de 4,4 % et de 3,8 %. Leurs dépenses d'investissement devraient alors chuter de 7,8 % pour les communes et de 6,8 % pour les groupements. Ce mouvement devrait, d'après la Banque Postale, se poursuivre et conduire à un volume d'investissement sur le mandat 2014-2019 inférieur de 15 % à 25 % à celui constaté pour le mandat précédent²⁶.

Un tel contexte ne peut donc qu'amener à la poursuite des démarches locales engagées visant à maîtriser, voire à diminuer les dépenses.

*2° Une indispensable appropriation locale de l'objectif d'efficacité*²⁷

Les réformes introduites par la loi NOTRe doivent dès lors être analysées à l'aune de cet environnement et participer de la redéfinition de l'action publique locale.

a) L'application de la loi NOTRe doit s'inscrire dans une démarche de redéfinition d'un projet politique répondant aux attentes et aux besoins à satisfaire et adapté à une capacité budgétaire réduite.

Une telle démarche paraît adaptée à chaque niveau de collectivité, qu'il s'agisse des régions, qui devront construire leur action au bénéfice d'un territoire souvent élargi et harmoniser les politiques antérieurement départementales, ou des départements, particulièrement frappés par la contrainte financière, qui devront recentrer leur action sur la solidarité territoriale et la mise en œuvre de leurs politiques traditionnelles ; elle l'est aussi pour les intercommunalités, dont les changements de périmètre et l'élargissement des champs d'intervention impliqueront la

22. Rapp. de l'OFL 2015, p. 91.

23. Proj. L. NOTRe, Étude d'impact, 17 juin 2014, p. 87.

24. S. Martin, A. Souletie, S. Turban, Une approche économique de la réforme territoriale : Lettre Trésor-Eco, n° 154, oct. 2015, p. 8 notamment.

25. La Banque Postale, Note de conjoncture sur les finances locales- Tendances 2015 et perspectives, nov. 2015, p. 14 et 16.

26. La Banque Postale, AMF, Territoires et finances, Étude sur les finances des communes et des intercommunalités, déc. 2015.

27. V. notamment P. Bellemin, Pour une gouvernance (financière) publique locale renouvelée : de la gestion de la contrainte au développement d'un projet partagé : RFFP n° 132, LGDJ, Lextenso éditions, nov. 2015, p. 218 à 229.

définition de pactes financiers et fiscaux servant des projets de territoires adaptés à un nouvel environnement.

b) À ces projets politiques redéfinis, devront alors correspondre une réorganisation des moyens humains, immobiliers et matériels, dans un cadre le cas échéant mutualisé et corrélé au projet de territoire, à ses objectifs, notamment en termes de niveau de service. Cette rationalisation des moyens, source d'économies budgétaires, pourra s'appuyer sur une cartographie et une analyse dynamique des processus et divers outils de pilotage et de gestion, au service de l'efficacité de l'action publique.

Conclusion

La loi *NOTRe* vise à clarifier la répartition des compétences publiques locales et à créer les conditions d'une maîtrise de la dépense publique. Si l'ambition, plus audacieuse, du projet de loi, a été sensiblement réfrénée au fil du débat parlementaire, les réformes introduites par ce texte sont de nature, sous réserve que les collectivités locales et leurs groupements s'en emparent, à contribuer à la redéfinition de projets territoriaux adaptés à un contexte financier plus contraignant. La loi *NOTRe*, fruit d'un âpre compromis, participe de ce mouvement, aux nécessaires multiples facettes, de recherche d'une action publique efficiente.