

*La délicate adaptation des budgets aux nouveaux
périmètres et aux nouveaux territoires*

**La loi NOTRé et les Départements, une redéfinition
des périmètres au service des équilibres budgétaires ?
L'exemple de la Meuse.**

Fabrice Pierre-Abelé

Directeur des finances, Département de la Meuse

Les objectifs de la réforme

- Une action publique plus efficace
 - Meilleure lisibilité
 - Meilleure gestion => subsidiarité et proximité
 - Éviter les actions répétées à chaque niveau de collectivités (par l'administration et par l'administré)
- Réduire la dépense publique
 - Économies d'échelle
 - Meilleure gestion => subsidiarité et proximité
 - Éviter les financements croisés

Deux outils pour réorganiser les compétences

- I La spécialisation des compétences des collectivités (suppression de la clause générale de compétence)
- II Le transfert de compétences

Une remise en cause pour la collectivité

- Sur le fond :
 - Le rôle des élus : perte de compétences = perte de pouvoir (le VP au transport !)
 - Redéfinition des périmètres => qu'a-t-on encore le droit de faire ?
- Sur la forme :
 - Capacité à matérialiser les impacts dans un budget réaliste ?
 - Capacité à gérer la transition tout en respectant les délais ?
 - Capacité à se servir de la Loi NOTRé pour améliorer la lisibilité de l'action publique ?

I La suppression des compétences acquises par la voie de la clause générale de compétence

- A Le principe juridique et les difficultés/opportunités qu'il entraîne
- B Le périmètre concerné : tout ce qui n'est pas explicitement prévu par la Loi, notamment l'économie

La clause générale de compétence

- Jusqu'à la Loi NOTRé, toutes les collectivités (et seulement celles-ci)
- Une collectivité peut se saisir de tout sujet d'intérêt général sur son territoire
 - Permet de répondre à tous besoins/demandes pertinents
 - Actions (et financements) croisés, pas toujours en cohérence
- => périmètre des compétences d'une collectivité
 - Les compétences qui lui sont expressément attribuées par la Loi
 - Les compétences qui ne sont attribuées par la Loi à personne
 - Les compétences qui sont expressément attribuées par la Loi à une autre collectivité, mais où elle peut apporter un complément

Le débat de la Loi NOTRé

- Objectif du projet de loi initial
 - Éviter les doublons
 - Clarifier
 - => une compétence = une collectivité
- Mais le législateur est souvent aussi un élu local
 - Refuse la perte de pouvoir
- => Compromis pour parvenir à une adoption
 - Suppression de la clause générale de compétence
 - Création d'une compétence solidarité territoriale
 - Mais absence de définition précise

Le périmètre des compétences concernées (Dpts)

- Perte : toutes les auto-saisines =>
 - Économie (développement éco, ZAC, soutien aux acteurs éco, agriculture, ...)
 - Particularité meusienne (+52): le GIP (30 M€/an)
 - Difficultés à mesurer budgétairement (redéploiements, charges communes, mais aussi compétences non citées en débats budg)
 - Une partie de l'environnement
 - Une partie de l'aide à la vie asso et de l'aide aux communes
 - Enseignement sup...
- Compétences partagées (def ?)
 - Culture
 - Sport
 - Tourisme

L'application de la suppression de la clause générale de compétences

- Suppression effective devrait amener des économies
 - simple suppression, qui n'oblige pas la collectivité attributaire de la compétence à faire à la place de => pas de transfert financier
 - Le redéploiement des effectifs peut prendre du temps
 - Négociation hors cadre avec l'Etat pour ne pas « abandonner » les partenaires en 2016
 - Difficultés à mesurer
 - Sauf compta analytique, souvent mélangées avec des compétences obligatoires, y compris en nomenclature fonctionnelle officielle
 - Charges communes sous-estimées
 - Redéploiements RH au lieu de créations de postes, pas visible ou mesurable
 - Souvent des morceaux de postes RH (service éco et tourisme)
- Absence de définition claire de la solidarité territoriale
 - Dans quelle mesure est-elle une nouvelle clause générale de compétences ?
 - Acceptation du législateur
 - Interprétations différenciées entre l'Etat et les Dpts mais aussi entre Dpts
 - Impact réel en proportion
 - + ou - de bonne volonté
 - Meuse plutôt bonne élève
 - En attendant la jurisprudence...
 - Même problématique sur les futures agences techniques départementales

II Les compétences transférées

- A Les transports (et la CVAE)
- B Les déchets, ports, et métropoles

Le transfert, un principe très différent de la clause générale

- Compétences qui étaient déjà attribuées à une collectivité
- Les flux financiers suivent la compétence
 - Coûts nets figés : ni inflation, ni impact gouvernance
 - Importance de la méthode de calcul
 - La loi propose une méthode par défaut
 - Insuffisante
 - Sur la base des exercices précédents
 - Sans clause de revoyure
 - Charges/recettes directes et indirectes
 - Difficulté sur la répartition des charges que le transfert ne fera pas disparaître (Dir educ et transport devient Dir educ)
 - La Loi NOTRé ne définit pas le rôle du Pdt de la CLERCT : juge ou arbitre ?
- => impact financier limité à l'inflation et aux optimisations

A Les transports

- Principale compétence transférée
 - 14,5 M€ HT (16 M€ TTC) sur 197 M€ DRF, 12,5 M€ nets
- Estimation réaliste des coûts
 - Solutions doivent être identiques pour 10 Dpts différents (régies, DSP, marchés,...)
 - Imputation fonctionnelle ne suffit pas, même pour les charges directes (exemple : PMR)
 - Grand Est : hétérogénéité des méthodes mais
 - Discussions inter-dpts préalables
 - Alignement sur une methodo réaliste, à défaut du coût précis
 - Importance de la confiance Région / Dpts
 - négos sur les dépenses à double compétence (subventions=solidarité/éducation et transports)
- Particularité Grand Est :
 - Transfert du scolaire au 1^{er} janv 2017

Le cas particulier de la TVA

- Possibilité de soumettre les transports à TVA si recettes > 10% du coût
- Avant
 - 1 ou 2 Dpts sur 10 (scolaire), pas en Meuse
 - La plupart en questionnement
- Réforme
 - Neutralité gouvernance => impact nul sur dotation si TVA régionale
 - 8 Dpts, dont Meuse en TVA à septembre 2016
 - Hausses de l'ordre de 100 %
 - La Région GE accepte d'en tenir compte en années pleines
 - Au prorata dans d'autres Régions
 - => importance de la relation Région / Dpts

A Décision parallèle sur la CVAE

- Volonté gouvernementale de donner plus aux Régions (absence levier fiscal)
 - Annonce inconsiderée sur la CVAE (Les pauvres ne peuvent pas donner à Robinhood !)
 - L'Etat n'a pas les moyens de compenser
 - On masque en compensant avec les transports
 - Calendrier différent
 - Lien avec l'éco
- 25 % transférés aux Régions sur 48,5 %
 - Meuse fait partie des 10 ou 20 Dpts qui doivent verser une dotation complémentaire : 7 M€

B les autres compétences minoritaires

- Les déchets (32 K€ en Meuse)
- Les ports
 - Impact financier important mais pas partout
- Les métropoles
 - Transfert général des compétences par partage du Dpt sur le territoire de la Métropole
 - Méthodo de calcul différente : tout le périmètre du CA mais valorisation géographique
 - Impact financier important mais pas partout

Conclusion : Une réussite partielle

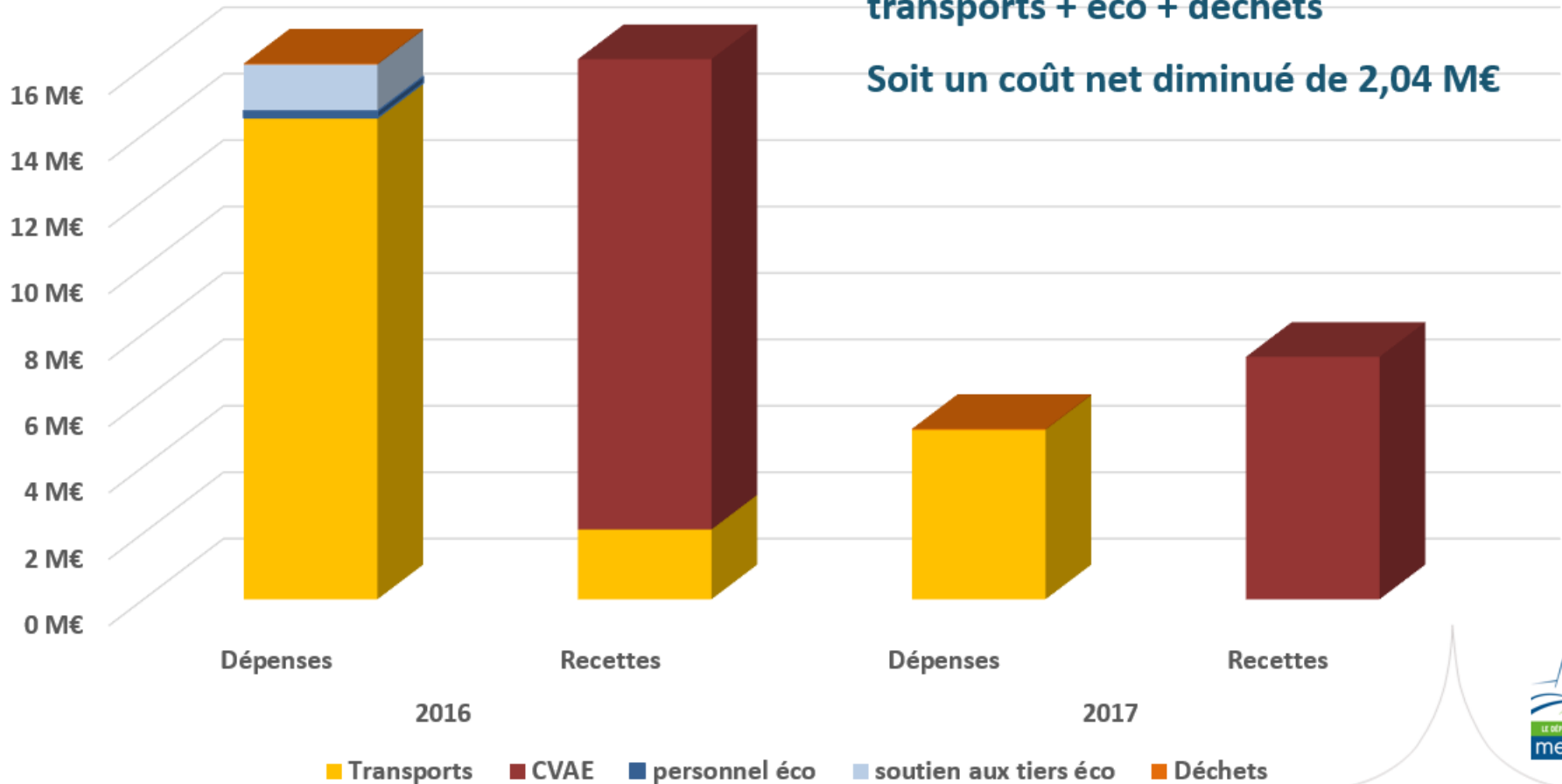
- Vrai gain sur la suppression 2 à 6 M€ en 2 ans (=2% malgré le GIP)
 - Bc + pour Dpts sans GIP
 - Nouvelle approche : permet politiquement de passer à l'acte, mais perte de pouvoir des élus
- Neutralité, voire surcoût public sur les transferts.
 - Impact Dpts à mesurer inflation vs CVAE => neutre en Meuse ? Nég ailleurs ?
 - Economies d'échelles ou d'orga restent à faire, y compris en partie sur le fonctionnel
- Interprétations et controverses politiques + futures jurisprudences
- Forte perte de lisibilité budgétaire sur les transports

FOCUS BUDGÉTAIRE SUR LES PÉRIMÈTRES IMPACTÉS PAR LA LOI NOTRÉ

2016, transports + éco + déchets = CVAE (à 130 K€ près)

2017, diminution du périmètre de 11 M€, mais CVAE supérieure de 2,17 M€ à transports + éco + déchets

Soit un coût net diminué de 2,04 M€



Impact sur la vision globale du budget

- Difficulté à mesurer l'impact au budget
 - En prévisionnel = sous-estimation
 - En réalisé = problème d'identification
- Importance de bien connaître ses coûts et/ou d'une bonne relation avec la Région
- 2016 : compense en (petite) partie dotations et social
- 2017 (transport et CVAE) : l'effet de ciseau change de forme.
 - Sans la réforme : des recettes qui baissent face à des dépenses qui augmentent
 - Avec la réforme : baisse des dépenses mais moins rapide que la baisse des recettes.