



>> Avec son projet de réduction du nombre de régions, de 22 à 14, François Hollande souhaite «davantage de responsabilité et moins d'élus. Les 14 régions disposeront de moyens financiers propres et dynamiques».

## ET SI ON DÉCENTRALISAIT **6 propositions** **redessiner**

Arrêtons les trompe-l'œil pour en finir avec les strates administratives et le «mille-feuille territorial», il est temps de redessiner une organisation publique au service des Français mais à un coût nettement inférieur.

**L**a spécificité de la France ? Une organisation en «silos» sur un territoire découpé selon le cadre administratif du XVIII<sup>ème</sup> siècle et marqué ces dernières années par la non-réforme permanente. «La» réforme à venir doit être celle de la réorganisation des mis-

sions et des échelons publics. Cela fait 30 ans qu'on en parle et qu'on sait que la France a beaucoup trop de strates administratives. Dans son discours de politique générale, Manuel Valls a annoncé que «*la France est prête à ces réformes, notamment celle du "mille-feuille territorial"*». La France est

prête ? Oui, mais elle a toujours réfléchi en termes institutionnels : État, régions, intercommunalités, départements, communes, Sécu... la danse des «acteurs publics» mais pas la question centrale des politiques publiques, de leur qualité, de la pertinence de leur organisation...

Résultat, les organisations publiques sont en concurrence les unes avec les autres, le nombre de guichets s'accumule (54.000 au total), et oublie d'être au service des citoyens et de l'intérêt général. Pour redessiner une organisation publique dans sa totalité au service des Français avec une qualité identique mais un coût nettement inférieur, il faut supprimer les doublons coûteux



# VRAIMENT !!! chocs pour la France

>> «Moderniser nos collectivités, c'est clarifier leurs domaines d'intervention, ajuster leur périmètre. (...) Il s'agit de doter les régions de compétences approfondies et d'élargir leur périmètre ; de redessiner des intercommunalités plus fortes et plus grandes ; de clarifier les compétences en supprimant la clause de compétence générale ; et d'ouvrir le débat sur la suppression des conseils départementaux».  
Manuel Valls, Premier ministre

et inefficaces politique publique par politique publique. De quoi atteindre 24 M€ d'économies, y compris sur les dépenses de personnel, d'ici 2022.

## 1. Passer à 5.000 super-communes

Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, la France comptait 36.681 communes en métropole, auxquelles s'ajoutent 15.903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes. La France regroupe à elle seule près d'un tiers des communes de l'Union européenne ! La part de la population française dans l'ensemble de l'Europe (12,8%) et la taille rela-

tivement faible de ses communes par rapport à la moyenne européenne (1.700 habitants par commune en France, 4.000 en moyenne dans l'Union européenne à 27) expliquent cette situation. Selon l'Insee, 955 communes ont moins de 50 habitants, 925 plus de 10.000. 1 commune sur 2 a moins de 400 habitants et 1 sur 4 moins de 200 habitants.

Face à cette diversité de collectivités, les pouvoirs publics ont encouragé les regroupements de communes pour favoriser la coopération intercommunale. Cette dernière s'est développée

**LA FRANCE REGROUPE  
À ELLE SEULE PRÈS  
D'UN TIERS DES  
COMMUNES DE L'UNION  
EUROPÉENNE !**

avec la loi du 12 juillet 1999 et a permis en quelques années la mise en place d'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces derniers, contrairement aux collectivités locales, ne disposent que de compétences spécifiques : 96% des communes et 80% de la population appartiennent à une intercommunalité à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes et syndicats d'agglomération nouvelle).

Quinze ans après leur création, les EPCI n'ont pas réglé le problème de

## Passer de 36.700 communes à 5.000 super-communes !

l'enchevêtrement de compétences :

- les compétences des communes se superposent avec celles des communautés de communes ;
- l'accroissement des compétences des EPCI s'est accompagné d'une augmentation de leurs dépenses. Entre 2000 et 2008, les effectifs des EPCI ont augmenté de 64% sans que ceux des communes aient décliné puisqu'ils ont progressé de 3%. Ils n'ont donc pas constitué un facteur d'économies de fonctionnement. L'accroissement du champ de compétences des EPCI depuis 1999 (leur nombre passant de 4 à 8 compétences obligatoires et optionnelles) ne s'est pas accompagné d'un abandon des compétences communales, d'où une superposition des politiques et effectifs entre communes et EPCI.

L'iFRAP propose le passage de 36.700 communes à 5.000 super-communes d'ici 2022. Ce regroupement de communes doit être volontaire mais peut être favorisé par la mise en place d'un bonus/malus pour les communes qui participeraient à ce mouvement. Il s'agit de stopper les doublons entre communes et intercommunalités et de faire des communes des collectivités pertinentes au niveau national en raison d'un poids démographique plus important. La fusion des communes actuelles au sein de ces super-communes doit permettre une réduction de la dépense publique notamment au niveau des services généraux, une mutualisation des services publics locaux et faciliter la réalisation d'équipements lourds issus des nouveaux transferts de compétences. Cependant, cette fusion des communes doit s'opérer au regard des territoires concernés. Ainsi, les communes dans les zones montagneuses et qui sont très

enclavées peuvent déroger à ce mouvement.

### 2. Réduire le nombre de régions à 12

Le nombre de régions en France est trop élevé avec un taux démographique plus faible que leurs homologues européens. Cette situation nuit au poids de ces collectivités territoriales. Ce nombre de régions doit

ou par l'intégration des différents départements au sein d'un nouvel espace régional. Les modifications territoriales des régions sont déjà possibles par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui permet aux régions en se regroupant volontairement d'atteindre la masse critique compatible avec l'intégration européenne. Cette option n'a jamais été mise en place. Ces modifications territoriales se comprennent à la fois au regard du cadre historique mais également dans des logiques démographique, économique et européenne. Ainsi, il s'agit de regrouper des territoires au sein des régions qui doivent faire face à des problématiques proches.

En juin, François Hollande a annoncé les grandes lignes de son projet de réduction du nombre de régions. Il propose de passer de 22 à 14 régions métropolitaines et de reporter les élections régionales et départementales de mars 2015 à l'automne 2015. Quelle que soit la méthode choisie, gouvernement et collectivités doivent rapidement s'entendre. Car que ce soit par volontariat ou à travers une loi, le Premier ministre a annoncé une nouvelle carte

des régions après les régionales de mars 2015, pour une application dès 2017.

Le total des économies brutes générées est de 2,035 Mds€. Il faut cependant considérer des coûts de fusion, évalués à 5% des budgets de fonctionnement des régions actuelles, soit 820,6 M€. Le total des économies nettes générées est alors de 1.214,8 M€. Sans tenir compte des éventuelles cessions

d'emprises immobilières et de patrimoine à des tiers. Des mesures complémentaires pourraient être de réduire les effectifs des personnels de 29.024 ETP, soit 34% des effectifs entre 2015 et 2025. Cela correspondrait à un non-renouvellement des départs en retraite

**180 M€ D'ÉCONOMIES EN SUPPRIMANT LES 88 PRÉFECTURES ET 230 SOUS-PRÉFECTURES.**



être réduit.

L'iFRAP propose une réduction du nombre de régions à une douzaine. Alors que de nombreuses régions

**LA CONCENTRATION DES RECTORATS SUR 12 SITES ET LA DISPARITION DES DIRECTIONS ACADÉMIQUES DÉPARTEMENTALES GÉNÉRERAIT 200 M€ PAR AN D'ÉCONOMIES.**

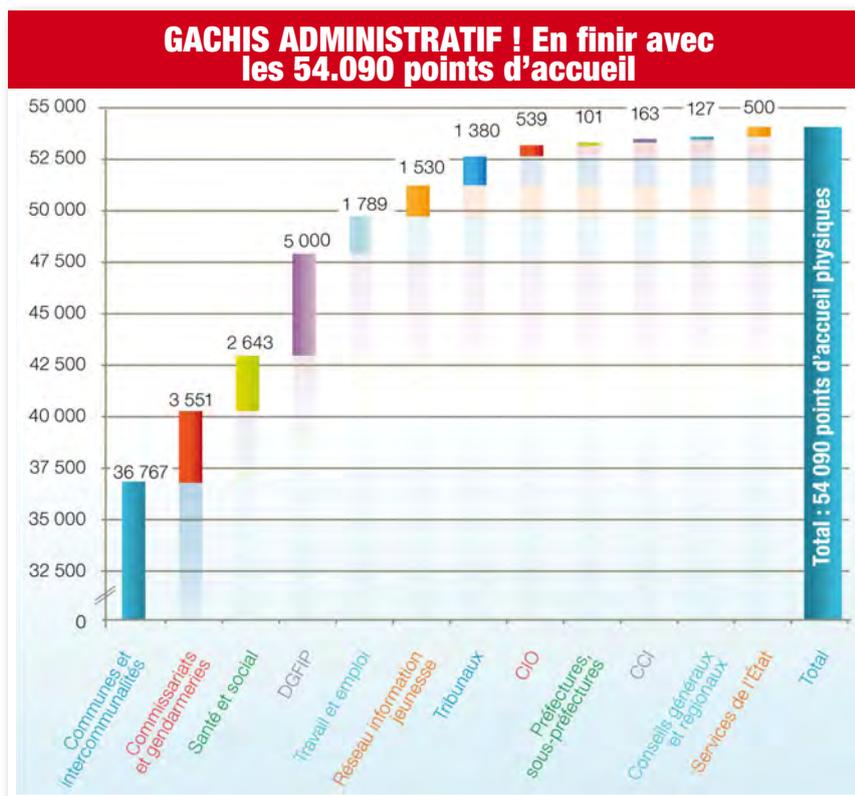
regroupent entre 1 et 4 millions d'habitants, il s'agit de donner à ces dernières une taille critique équivalente à celle de nos homologues européens (autour de 3 à 4 millions d'habitants). Les modifications territoriales des régions doivent s'effectuer par la fusion de ces dernières

pendant 10 ans. Il a été évalué que la transition démographique au niveau des régions aboutirait à faire partir à la retraite entre 2011 et 2025 environ 53% des effectifs. Les économies générées par ces non-renouvellements entre 2015 et 2020 représenteraient 275,6 M€ et près de 361,75 M€ entre 2020 et 2025. La contribution aux économies à réaliser représenterait 637,4 M€.

### 3. Suppression des conseils généraux...

La suppression des départements est une question récurrente à mesure que s'accumulent les rapports et constitue une des pistes des futures réformes territoriales mises en avant par le gouvernement Valls. Cependant, la suppression de cet échelon territorial pose la question de la répartition des compétences exercées par cette collectivité. Avec la décentralisation par blocs de compétences, le département est devenu la collectivité territoriale chargée des politiques de cohésion sociale. En effet, l'action sociale représente 49,3% des dépenses du département. Cependant, le département ne dispose pas de l'exclusivité des compétences sociales. Les régions (0,5% du budget régional), les communes (10,9% des dépenses des communes) et l'État interviennent en conservant des compétences propres. Contrairement aux autres collectivités, la décentralisation des politiques sociales est fortement encadrée par des normes nationales. Les départements n'assurent principalement au sein des politiques sociales qu'une redistribution locale de prestations nationales.

L'iFRAP propose la transformation des départements, collectivités territoriales, en établissements publics au niveau régional au sein d'une agence nationale avec des compétences exclusives dans le domaine social. Ces agences seraient des échelons déconcentrés de la politique sociale de l'État qui assumerait sa complète recentralisation sur le plan budgétaire. L'agenciarisation des compétences départementales doit ainsi constituer à la fois un facteur de lisi-



bilité de l'action publique mais également faciliter la réduction des dépenses locales avec la suppression des conseils généraux. Ainsi, les services généraux (7,1% du budget des départements) seraient progressivement réduits, tandis que le nouvel établissement aurait à gérer pour le compte de l'État les anciens réseaux de CCAS et de CIAS (Caisses communales et intercommunales d'action sociale) détenus par le bloc communal.

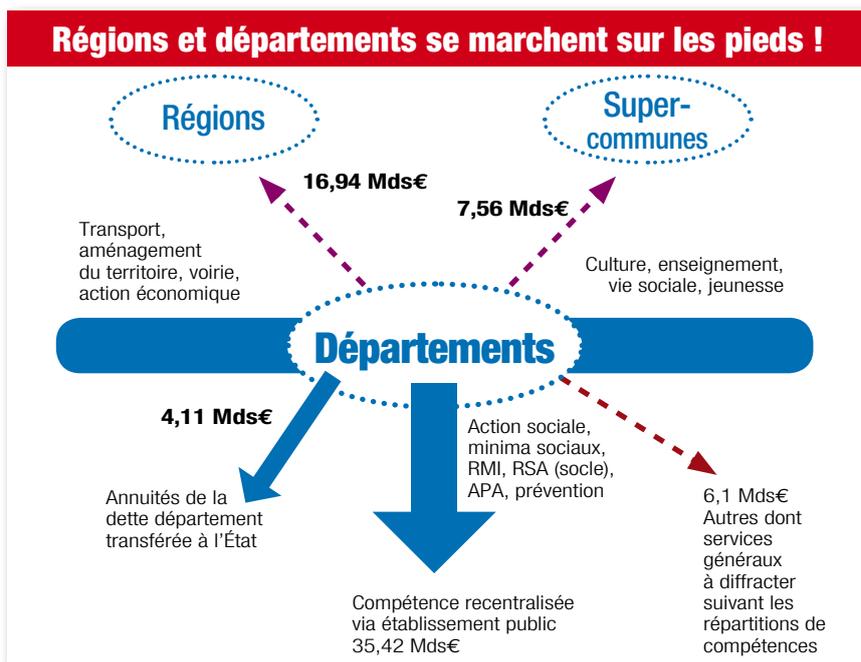
**54.090 POINTS D'ACCUEIL PHYSIQUES DE SERVICES PUBLICS EN FRANCE, SOIT PLUS DE 500 POINTS D'ACCUEIL PAR DÉPARTEMENT.**

### 4. Décentraliser la gestion de l'éducation

Dans le cas de la politique éducative, les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences pour la gestion et le recrutement des enseignants qui s'organisent au niveau des académies, services déconcentrés de l'État suivant pour la plupart les contours

des régions, et des directions académiques, suivant les contours des départements. Mais les régions sont compétentes depuis la loi du 13 août 2004 pour l'entretien des lycées (22,6% du budget des régions), les départements pour les collèges (7,7% du budget) et le bloc communal pour le premier degré (12% du budget des communes et 1,6% des dépenses des groupements de communes). Les collectivités partagent également des compétences dans l'enseignement supérieur (1,5% du budget de la région, 0,2% pour le département, 0,4% pour la commune et 0,6% pour les groupements de communes) et le transport scolaire.

Cet apparent double mouvement de diversification des acteurs du système éducatif a peu modifié le rôle traditionnel de l'État et de sa gestion centralisée. Les collectivités sont presque exclusivement chargées de l'entretien des bâtiments et l'État conserve le dernier mot. Poursuivre la décentralisation nécessite un renforcement du rôle des collectivités territoriales dans



la politique éducative, notamment en leur octroyant la gestion du personnel enseignant. L'iFRAP propose que les régions fusionnent avec les académies pour devenir des «agences régionales» chargées de financer la politique éducative et donc de subventionner les communes aux compétences élargies (sur le modèle allemand).

La politique éducative serait alors partagée entre les régions (pour l'enseignement supérieur et la rémunération des agents de l'Éducation nationale, professeurs et TOS) et le secteur communal (chargé à la fois des collèges, des lycées et des écoles avec 24,8% du budget). L'État conservant ses compétences pour la fixation des programmes, la formation initiale des enseignants, la passation des contrats avec les établissements privés et les évaluations sur l'ensemble du territoire. Cette compétence sous-entend un renforcement des effectifs liés aux contrôles internes avec un corps d'inspection unifié. La modernisation et le pilotage du système éducatif nécessitent en effet la mise en œuvre d'une politique de l'évaluation à tous les niveaux (universités, lycées, collèges et écoles) quelle que soit sa gestion territoriale.

La compétence des régions dans la formation professionnelle et les fonc-

tions économiques facilite les partenariats entre l'univers éducatif et le monde du travail. La gestion au niveau régional des lycées et des universités constitue une réponse au déficit de synergies avec l'entreprise. L'implantation territoriale de ces établissements doit favoriser les réseaux dans le cadre de la politique de recherche. Ces dispositions doivent être renforcées pour permettre des alliances thématiques rassemblant sur un même territoire une carte des formations cohérente, les acteurs locaux et nationaux de la recherche et de l'innovation, le tout au sein d'une gouvernance clarifiée.

La décentralisation, dans le cadre de la politique éducative, concerne aussi les régions et les super-communes dans une dimension ressources humaines avec la prise en charge par les nouvelles agences régionales de la gestion de la masse salariale (enseignante et non enseignante) des écoles, des collèges et des lycées. Alors que les collectivités disposent de la gestion des bâtiments et des personnels non enseignants, il s'agit de renforcer leur rôle dans le recrutement et la gestion des enseignants. La décentralisation de la politique de l'éducation passe par une plus grande autonomie donnée aux chefs d'établissement en étendant ce statut aux directeurs d'école. C'est le corollaire

d'une plus grande responsabilisation. En lien avec la super-commune, le chef d'établissement doit disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans le recrutement et la gestion des établissements. L'éducation reste nationale dans ses programmes et par les différents contrôles opérés par le ministère de l'Éducation nationale, mais sa gestion est locale. Cette gestion nécessite la disparition des services déconcentrés de l'État au niveau régional et départemental (30 académies scolaires et 97 directions académiques) et des transferts de moyens dans le cadre de conventions passées avec l'État.

## 5. Décentraliser la culture

L'État, ses services déconcentrés (les Drac, Directions régionales des affaires culturelles) et tous les niveaux de collectivités territoriales sont compétents dans le domaine culturel. Une situation issue de la loi du 22 juillet 1983 qui transfère certaines compétences de l'État aux collectivités locales. Depuis, entre 2006 et 2010, les dépenses culturelles des régions ont augmenté de 92%, celles des départements de 26%, celles des communes de 16% et celles des EPCI de 380%. Ainsi, les bibliothèques sont financées par les communes, les EPCI et les départements. Tous les trois étant également compétents sur les musées, compétence partagée avec l'État. L'enseignement culturel peut ainsi être géré par la région, le département ou la commune. En l'absence d'un chef de file, chaque échelon dispose d'une grande liberté d'action et les financements peuvent se croiser... 3,5% des dépenses culturelles des collectivités sont des subventions croisées.

Le budget du ministère de la Culture, en 2011, s'établissait à 7,3 Mds€, dont 2,8 Mds€ consacrés à la mission «Culture». La même année, les collectivités ont dépensé au titre des «services culturels» et «services de radiodiffusion, de télévision et d'édition» :

- 7,9 Mds€ pour le bloc communal ;
- 1,4 Md€ pour les départements ;
- 426 M€ pour les régions.

Au final, c'est un budget d'un peu plus de 17 M€ qui est saupoudré par

## Accélérer la fusion des communes grâce au bonus/malus

La fusion de communes sur des bases volontaires est un processus conditionnel et lent. Il est donc nécessaire d'envisager des dispositifs plus dynamiques sous contrainte. Il s'agit de mettre en place un système de bonus/malus qui fonctionnerait	sur la base d'incitations budgétaires (dotations) pour les petites communes par rapport à des objectifs par section (fonctionnement et investissement). Pour les plus grosses, celles qui ont déjà atteint une taille critique de 5.000 habitants (elles sont 1.956), ce	système de bonus/malus pourrait être utilisé pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. Le bonus pourrait être constitué par des majorations affichées de dotations d'investissement. Ainsi, sur une base contractuelle seraient mis en place des	objectifs de dépenses par fonction et par strate (ce genre d'information figure déjà sur le site Internet de la Direction générale des collectivités locales strate). Ce système de bonification prendrait en compte les dépenses correspondant aux	compétences exercées au niveau communal et le prorata des dépenses actuellement exercées au niveau intercommunal. Un second objectif pourrait être assigné pour les plus grandes des communes : atteindre le seuil de 10.000 habitants.
--	--	---	---	---

tous les échelons. Il faut cependant reconnaître que la compétence culturelle qui englobe les missions de patrimoine, d'archives, du livre, du spectacle vivant, des médias, des musées... n'a pas vocation à être administrée par un seul guichet même si le besoin de diminuer le nombre d'intervenants tout en conservant différentes échelles d'intervention est nécessaire, dans un souci d'économie et pour faciliter la construction de projets culturels.

**PASSER DE 36.700 COMMUNES À 5.000 SUPER-COMMUNES PERMETTRAIT 5,3 Mds€ D'ÉCONOMIES À L'HORIZON 2023.**

### 6. Supprimer 88 préfectures

Les nombreuses réformes et tentatives de réformes menées depuis les années 80 sont apparues comme trop ponctuelles et hésitantes. À la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012, a succédé la modernisation de l'action publique (MAP) qui a renforcé l'échelon régional dans les structures de l'État. Cet

échelon est devenu le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques. Avec le décret du 16 février 2010, le préfet de région a désormais autorité sur les préfets de département sauf dans les actions liées à la sécurité publique. En effet, la réforme n'a pas permis aux préfets d'opter pour des organigrammes différents selon les problématiques propres aux territoires.

Le schéma administratif reste ainsi similaire d'une région à l'autre.

Avec la suppression de 88 préfectures et 230 sous-préfectures, les préfectures de région seraient maintenues dans le cadre des régions redéfinies (12). Néanmoins, les problématiques sont différentes d'un territoire à l'autre, ce qui nécessite un ajustement du schéma administratif selon les enjeux régionaux. Ainsi, un schéma régional d'administration serait élaboré, lieu de débat stratégique. Le préfet de région, représentant de chacun des membres serait ainsi l'interlocuteur des acteurs locaux. Il constituerait également un acteur chargé du contrôle des politiques publiques. Ainsi, les services déconcentrés de l'État en région seraient allégés avec des transferts aux régions de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), des académies, le transfert aux communes de la Direction régionale de la culture (Drac)... Dès lors, les services déconcentrés de l'État auraient pour prin-

cipale fonction un contrôle des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire.

### En finir avec le mille-feuille

Lors de la présentation de son plan de stabilité, Manuel Valls a déclaré : «*Moderniser nos collectivités, c'est clarifier leurs domaines d'intervention. (...) Il s'agit de doter les régions de compétences approfondies et d'élargir leur périmètre ; de redessiner des intercommunalités plus fortes et plus grandes ; de clarifier les compétences en supprimant la clause de compétence générale ; et d'ouvrir le débat sur la suppression des conseils départementaux*». C'est la réforme des missions publiques que nous appelons de nos vœux. Elle va au-delà de la simple question du maillage territorial car elle permet :

- de répondre à la préoccupation des Français sur l'enchevêtrement des compétences et d'améliorer la qualité du service public ;
- de faire des économies au niveau de l'État, qui se concentre sur des missions régaliennes actuellement dévalorisées et endosse un rôle de stratège et de contrôleur de la mise en œuvre des politiques publiques par des acteurs locaux ;
- à l'État d'impulser la réforme par un système de contractualisation, en tenant compte des spécificités régionales.

Au total, l'iFRAP estime que l'on pourrait économiser entre 21 et 25 Mds€ sur les frais de structures et les frais de personnel de l'État et des collectivités locales d'ici 2022.

avec l'iFRAP

### L'iFRAP : une incroyable boîte à idées pour les réformes

La Fondation iFRAP a été reconnue d'utilité publique en 2009. Financée uniquement sur fonds privés, elle a pour but d'effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant le développement économique.

Fondation iFRAP - 5, rue Cadet  
75009 PARIS - www.ifrap.org