

DOUBLONS DE COMPÉTENCES À TOUS LES ÉCHELONS : LE MAL FRANÇAIS

Le choc de simplification et la modernisation de l'action publique annoncés par le Gouvernement se sont pour l'instant traduits par un plan de communication assez creux qui reprend des annonces déjà sur la table et vise surtout à accélérer la e-administration. Mais il n'annonce pas de fusion de strates administratives et/ou des aides sociales... La question des périmètres d'intervention des différents niveaux administratifs (État, région, département, communes, sécurité sociale) et des doublons est l'éternelle absente des débats pour parvenir à réduire les dépenses publiques. Plusieurs initiatives récentes sont venues le rappeler : le projet raté de fusion des échelons administratifs en Alsace, le rapport de la Cour des comptes qui étrille l'organisation territoriale de l'État et rappelle que celui-ci n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation. Un consensus existe sur le principe de réduire les mille-feuilles français mais, quand il s'agit de passer à des actions concrètes, rien ne change.

La Fondation iFRAP apporte ici sa contribution en montrant au travers de quatre exemples : l'action sociale, l'eau, la création d'entreprises et le soutien à l'innovation, comment on en arrive à des politiques publiques coûteuses et improductives par un enchevêtrement de compétences et une dispersion de l'action publique. Pire, même lorsque les compétences ne sont expressément pas du ressort d'un échelon administratif, celui-ci intervient quand même au nom de la clause générale de compétences. Quant à l'État, il continue d'intervenir dans des secteurs pourtant délégués aux collectivités locales, défiant le principe de subsidiarité.

Une réflexion doit s'engager sur « qui fait quoi ». Cette rationalisation pourrait, si elle était engagée pour l'ensemble des acteurs publics (État, collectivités locales et sécurité sociale), engendrer à terme plusieurs milliards d'euros d'économies par an puisque nous surpayons de 60 milliards par rapport aux autres pays de l'Union européenne la production de nos services publics.

- **Régions, départements, communes, interco : un foisonnement de structures sans compter les réseaux de l'État et de la Sécurité sociale et les opérateurs publics.**
- **Des compétences enchevêtrées, résultat : un saupoudrage de l'action publique, des administrations qui se font concurrence, des coûts qui explosent.**
- **La solution : revenir sur la clause générale de compétences, demander aux collectivités locales de vrais efforts de réduction des dépenses publiques. Pour l'État, accélérer la décentralisation, mais ne pas ajouter de nouvelles strates à l'occasion de la loi en préparation.**
- **Pour la Sécurité sociale rationaliser ses interventions dans le domaine de l'action sociale.**

I. Un foisonnement de structures

Alors que se prépare un acte III de la décentralisation, jamais la réflexion sur l'avenir de nos structures locales n'a été aussi forte. La prise de conscience s'est faite avec l'échec du projet alsacien de fusion qui prévoyait de regrouper au sein d'une même structure les deux conseils généraux et le conseil régional. Le simple fait que ce projet ait échoué alors que sur le papier il ne présentait que des avantages montre à quel point notre pays s'est enfoncé dans une impasse en matière d'organisation du mille-feuille territorial. La région était la première à utiliser une possibilité ouverte par la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010. Philippe Richert, ancien ministre des Collectivités territoriales et promoteur de cette fusion, avançait la possibilité de mieux coordonner dans le futur la gestion des transports publics régionaux, celle des collèges et lycées, ou de prestations

sociales. Avec des économies substantielles à la clé. D'après les élus, fusionner ces trois collectivités permettrait d'économiser 100 millions d'euros en cinq ans¹. Mais parce que Colmar craignait de perdre du pouvoir et des prérogatives face à Strasbourg, les élus et les habitants du Haut-Rhin ont voté contre. Si cette opération s'est soldée par un échec, entre autres parce qu'il s'agissait d'une fusion complète des structures, il est intéressant de noter que de nombreux autres projets de « fusion douce » sont en train de naître. Au Pays Basque, dans la région Centre ou dans le Nord, ce sont les départements qui décident de partager des compétences. À Lyon, c'est le président du Grand Lyon, Gérard Collomb, qui a repris une grande partie des compétences du conseil général du Rhône. Tous ces exemples montrent que les élus eux-mêmes sont conscients des problèmes que pose l'éclatement des structures.

État	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4 500 implantations de la DGFIP ■ 3 500 brigades de gendarmerie ■ 240 sous-préfectures 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 30 rectorats ■ 922 agences de proximité Pôle emploi ■ ... 	
Collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> ■ 36 786 communes : ■ 36 571 en métropole ■ 129 dans les DOM ■ 86 dans les COM et en Nouvelle-Calédonie ■ 101 départements : 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 96 en métropole ■ 5 dans les DOM ■ 27 régions ■ 21 en métropole ■ 1 collectivité territoriale de Corse 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 4 régions d'outre-mer ■ Mayotte ■ 1 collectivité territoriale à statut particulier : Nouvelle-Calédonie ■ 5 collectivités d'outre-mer
Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2581 établissements dits à fiscalité propre² ■ 1 métropole ■ 15 communautés urbaines ■ 202 communautés d'agglomération 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2358 communautés de communes ■ 5 syndicats d'agglomération nouvelle ■ 14 787 structures sans fiscalité propre³ ■ 10 184 syndicats intercommunaux à vocation unique 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1345 syndicats intercommunaux à vocation multiple ■ 3257 syndicats mixtes ■ 1 pôle métropolitain
Sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> ■ 102 caisses d'allocations familiales ■ 101 caisses primaires d'assurance maladie ■ 1 caisse commune de Sécurité sociale de Lozère ■ 4 caisses générales de Sécurité sociale dans les DOM et 1 caisse de Sécurité sociale à la Réunion ■ 22 Urssaf 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 35 caisses départementales de mutualité sociale agricole ■ 30 caisses régionales de RSI ■ 15 Carsat, centres de paiement de la Cnav ■ 96 CICAS, centres d'information de conseil et d'accueil des salariés, pour la retraite du régime général et les complémentaires 	

Au total, cela peut représenter plus d'une centaine de points de contact de services publics par département.

L'actuel débat parlementaire sur la décentralisation devrait donc encourager les initiatives. Or, le Gouvernement se heurte aux réalités locales. Ainsi, la clause générale de compétence, qui traduit la possibilité qu'ont les collectivités locales d'investir un champ de l'action publique au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit, et que le Gouvernement avait entendu rationaliser par l'intermédiaire des chefs de file, a succombé

à l'opposition des élus. Idem pour le texte qui impose la création des métropoles, et particulièrement du Grand Paris, ce qui déclenche la colère de nombreux élus. S'il est vrai que certains d'entre eux s'arc-boutent sur leur pouvoir local, pour beaucoup cette nouvelle construction administrative va créer une strate de plus avec la promesse hypothétique d'économies d'échelle. C'est déjà ce qui s'était passé avec la création des intercommunalités, qui depuis leur création dans les années 1990, sont présentées comme l'échelon censé permettre une meilleure cohérence

■ 1 Libération du 7 avril 2013.

■ 2 Attribution de fiscalité directe locale et compétences obligatoires.

■ 3 Financées par les communes qui en sont membres.

de l'action locale. Aujourd'hui la quasi-totalité des communes est intégrée dans une intercommunalité. Mais le résultat s'est traduit par une

Effectifs	2000	2010	Évolution
Communes	1 075 056	1 006 843	- 6 %
Grouperments de communes	131 178	233 981	78 %
Département	251 238	356 210	42 %
Régions	10 955	79 719	628 %
Total	1 468 427	1 676 753	

Dans un rapport publié en mars 2013⁴, l'OCDE avait également appelé la France à revoir son organisation territoriale. « *Simplifier la structure des administrations infranationales, notamment en fusionnant les plus petites des 36 700 communes et en supprimant les départements, engendrerait des économies d'échelle substantielles.* »

Mais cela va plus loin, il s'agit de réfléchir au niveau optimal d'administration et de redistribuer les compétences. Est-il normal, comme nous le verrons, que l'État, la région, les départements, les communes agissent dans le domaine du développement économique au point de se faire concurrence entre eux ? C'est ce que le rapport Balladur⁵ avait appelé la révision générale des compétences dont le but serait d'attribuer à chaque catégorie de collectivités locales les compétences qu'elle est le mieux à même d'exercer. Sauf que ce rapport date de 2009, et en 2013, le constat est toujours le même.

Ainsi dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État que la Cour des comptes a publié en juillet, la conclusion est cinglante « *Dans certains domaines, notamment pour des politiques majeures comme la politique de la ville, l'animation économique, l'emploi et la formation professionnelle, le nombre des services et opérateurs intervenants au nom de l'État a augmenté alors même que la présence des collectivités territoriales s'accroissait. L'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques en souffre* » et le rapport de dénoncer l'absence de réflexion sur la nature des missions. Une réflexion qui doit être associée au travail engagé par le Cimap (Conseil interministériel de modernisation de l'action publique) du 18 juillet 2013 qui prévoit dans un « pacte de confiance et de responsabilité » avec les collectivités locales,

augmentation des impôts locaux, l'envolée des personnels, l'explosion des dépenses sans aucun contrôle démocratique.

Dépenses en Mds d'€	2000	2010	Évolution
Communes	75,18	91,14	21 %
Grouperments de communes	26,14	36,16	38 %
Département	37,89	68,38	80 %
Régions	12,96	26,46	104 %
Total	152,17	222,14	

Source : site Internet de la Direction générale des collectivités locales

d'associer les « collectivités locales aux évaluations des politiques publiques quand elles concernent des domaines d'intervention conjoints avec l'État. » Quant à l'action sociale facultative des caisses de Sécurité sociale, elle désigne les aides versées et les actions menées en plus des dispositifs légaux par les différents acteurs intervenant dans le champ social. Elle représentait en 2012 5,9 milliards d'euros. La Sécurité sociale justifie ces interventions par l'insuffisante adaptation des prestations légales à la multitude de cas particuliers et ce sont les caisses locales dotées historiquement d'une grande autonomie de gestion qui les prennent en charge. Or, dans un rapport de 2006⁶, la Cour des comptes avait déjà souligné que cette aide sociale s'ajoute à celle des collectivités locales et que les caisses locales devaient s'attacher à ne pas être redondantes des aides proposées par les collectivités locales : « *La situation financière des branches exige une gestion rigoureuse de l'action sociale : l'affectation des ressources doit correspondre à de vrais besoins évalués compte tenu de l'action des autres branches, régimes et collectivités territoriales dans une même zone géographique. Complémentaire de l'action sociale des collectivités territoriales, celle des caisses ne doit pas s'y substituer ni la concurrencer.* » Bref, la réflexion sur les périmètres d'intervention doit être menée à tous les niveaux. On mesure l'ampleur du travail à fournir. Sauf que pour l'instant, tout cela peine à être mis en œuvre malgré l'urgence de redresser les finances publiques, particulièrement parce que les collectivités locales ne se sont pas engagées et ne se sentent pas suffisamment concernées par l'exercice de baisse des dépenses publiques, comme le montrent les exemples suivants :

■ 4 Études économiques de l'OCDE : France, mars 2013.

■ 5 Comité pour la réforme des collectivités locales : « Il est temps de décider », mars 2009.

■ 6 « L'action sociale dans le régime général », rapport sur l'application des lois de financement de sécurité sociale 2006, Cour des comptes.

Les financements publics

En euros	Région	Département	
Formation professionnelle et apprentissage	4,5 milliards	64 millions	
Enseignement	6,1 milliards	4,3 milliards	
Culture, vie associative, jeunesse, sports et loisirs	<ul style="list-style-type: none"> - Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives), 556 millions (2006) - Sport (subventions) en 2011 : 453 millions - Tourisme: comités régionaux du tourisme (140 millions en 2007) + financements régionaux des hébergements touristiques 15,1 millions en 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Culture : 1,3 milliard (2006) - Le sport est développé au niveau départemental (facultatif) - Le tourisme est également développé au niveau départemental (facultatif) au travers des comités départementaux du tourisme (191 millions en 2007) 	
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA) montant total 33,7 milliards (2010)	
Urbanisme			
Aménagement du territoire	Schéma régional, contrat de plan État/régions	Schéma régional (avis, approbation)	
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces naturels : 86 millions - Parcs régionaux (49,7 millions) - Eau (participation au SDAGE) : 50 millions 	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces naturels : 269 millions - Parc régionaux en cofinancement : 33,1 millions - Déchets (plan départemental) : 212 millions (+ ADEME et dépenses régionales facultatives) - Eau (participation au SDAGE) : 600 millions 	
Grands équipements	<ul style="list-style-type: none"> - Ports fluviaux - Aéroports Ensemble : 570 millions 	<ul style="list-style-type: none"> - Ports maritimes, de commerce et de pêche - Aéroports Ensemble : 237 millions 	
Voirie	Schéma régional : 578 millions	Voies départementales : 5,04 milliards	
Transports	Transports ferroviaires régionaux : 4,6 milliards	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain (1,758 milliard et 1,92 milliard)	
Communications	Financement des réseaux d'initiative publique (part régionale : 220,2 millions)	Financement des réseaux d'initiative publique : (part départementale : 1 201,2 millions)	
	En matière d'audiovisuel local, les dernières données disponibles font état d'un financement local de 11 millions répartis entre 1,3 million pour les subventions d'exploitation et 9,7 millions s'agissant des prestations aux collectivités locales		
Logement et habitat	2,3 milliards		
Développement économique	Aides directes et indirectes (2,1 milliards)	Aides indirectes (1,7 milliard)	
Sécurité		<ul style="list-style-type: none"> - Circulation - Prévention de la délinquance - Incendie et secours (SDIS) : 2,5 milliards 	

Sources : rapports de la Cour des comptes, documents de politiques transversales, comptes de la Nation, rapports d'activité des ministères concernés, jaunes budgétaires,

par compétences en un clin d'oeil

	Secteur communal	État
		4,7 milliards
	13,8 milliards/hors privé 13,16 milliards	- Universités (bâtiment, personnel) 14,2 milliards - Politique éducative (18,1 milliards premier degré) et collèges et lycées (31,2 milliards)
	- Culture : 4,4 milliards pour les communes de plus de 10 000 habitants, et 840 millions pour les EPCI à fiscalité propre (2006) - Enfance (crèches, centres de loisirs, PMI) : financement de l'ensemble des collectivités pour l'accueil du jeune enfant de 0 à 6 ans, 6 milliards (en 2011) - Sport (équipement et subventions) : 548 millions - Financement des hébergements touristiques : 29,9 millions (2006) - Offices du tourisme : 844 millions en 2007	- Culture : 41,1 millions - Sport (formation, subventions) : 39,1 millions - Tourisme : 594 millions
	Action sociale facultative (CCAS) : 116 millions environ (2010) sur les financements obligatoires communaux qui représentent 1,3 milliard (2010)	- Allocation adulte handicapé : 8,1 milliards et 1,1 milliard - Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
	- PLU, SCOT, permis de construire, ZAC, - Coût global PLU, SCOT : entre 257,2 et 571 millions) 2005	- Politique de la Ville : 510 millions
	Schéma régional (avis, approbation)	- Politique d'aménagement du territoire : 277 millions - Contrat de plan État/région : 1,8 milliard
	- Espaces naturels : 116 millions - Déchets (collecte, traitement) : 2,48 milliards (communes + groupement) - Eau (distribution, assainissement) : assainissement collectif et non collectif, 2 milliards	- Espaces naturels (23,7 millions d'€), biodiversité et paysages : 316 millions - Parc nationaux (68,4 millions) - Parc régionaux (cofinancement) : 12,4 millions - Eau (police, SDAGE), (150 millions), + agences de l'eau (1,5 milliard/an) en investissement, mais dépense 202 millions) - Énergies renouvelables : 4 milliards (ensemble des administrations publiques indistinctement) dont 1,6 milliard de transferts
	- Ports de plaisance - Aéroports Ensemble : 738 millions	- Ports autonomes et d'intérêt national : 541 millions - Voies navigables : 616 millions - Aéroports : 2,1 milliards - Services communs : 793 millions
	Voies communales : 7,8 milliards + organismes locaux (335 millions)	Voies nationales : 2,5 milliards
	Transports urbains et scolaires : respectivement 12,7 milliards et 596 millions (communes et organismes locaux)	Réglementation + financement : 4,9 milliards (fer), transport collectif urbain (385 millions)
	Financement des réseaux d'initiative publique : (part communale 253,2 millions)	Financement du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, 377 millions
		Politique nationale de logement (31,4 milliards)
	Aides indirectes (2,7 milliards en provenance des communes et des intercommunalités)	Environ 18 milliards de dépenses fiscales, 12,5 milliards de prêts et garanties en fonds propres (interventions financières), 6,5 milliards de subventions et 3 milliards de taxes affectées
	- Police municipale (mais avec de nombreuses subventions en cascade de l'intercommunalité, du département voire de la région. Chiffre Cour des comptes 2007) 387 millions - Circulation et stationnement : 102,58 millions (environ) - Prévention de la délinquance : 2 milliards	- Polices générales et polices spéciales (16,4 milliards) - dont Fonds interministériel de prévention de la délinquance et autre, 28,6 millions

etc. Il n'est pas toujours possible d'additionner les différents montants indiqués car certains financements croisés ou en cascade entre échelons n'ont pu être neutralisés.

I. L'action sociale ou le saupoudrage simultané

Bien qu'elle ne soit pas légalement définie, l'action sociale est généralement considérée comme l'ensemble des moyens consacrés à la cohésion nationale. Le Code de l'action sociale et des familles distingue sept différentes formes d'action sociale⁷, et six « compétences » : les départements, les communes, l'État, les organismes de Sécurité sociale, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. On voit que le périmètre de l'action sociale ne recouvre nullement celui de la Sécurité sociale, mais mobilise l'action et une partie des ressources des caisses sociales (caisses primaires et régionales de maladie, caisses d'allocations familiales, caisse de mutualité agricole). Les ressources consacrées à l'action sociale ne sont pas calculables avec précision, compte tenu de leur extrême diversité et du nombre d'intervenants, tant publics que privés. **C'est ainsi que le portail de l'action sociale ne dénombre pas moins de 55 210 établissements et 23 450 organismes⁸ engagés dans cette action !**

Si l'on reprend la liste des « compétences » distinguées par le Code de l'action sociale,

■ les dépenses d'action sociale des départements sont bien documentées, et évaluées à 35,5 milliards d'euros (dont 19,5 pour l'action sociale dans les domaines famille et enfance, handicap et âge, 9 pour le RMI-RSA⁹, et 5,5 pour l'APA¹⁰, plus 0,6 pour les investissements). L'État contribue pour 7,5 milliards (2012) au titre du RSA, de l'APA et de la PCH¹¹, mais cette contribution stagne, ce qui met les départements en grande difficulté.

■ L'État a surtout un rôle de pilotage et de financement des autres organismes. Ses dépenses propres ne peuvent aisément être calculées.

■ Les dépenses des seules communes de plus de 10 000 habitants (les dépenses des autres communes sont inconnues) sont évaluées à 6,2 milliards d'euros (5,4 pour le fonctionnement et 0,8 pour les investissements). L'action sociale des communes est en partie exercée par les CCAS (centres communaux d'action sociale). Il existe en principe un CCAS par commune

en France, mais le portail du Gouvernement n'en dénombre qu'environ 28 000. En 2008 leurs dépenses de fonctionnement étaient de 2,5 milliards (environ la moitié des dépenses d'action sociale des communes françaises de plus de 10 000 habitants), sur lesquelles 61 % (1,5 milliard d'euros) représentaient des dépenses de personnel.

■ Les dépenses des organismes de Sécurité sociale sont connues pour les CAF (caisses d'allocations familiales), à savoir un peu plus de 5 milliards d'euros (chiffre 2012) pour la seule action sociale (donc hors les 19 types de prestations familiales légales). Les CPAM (caisses primaires d'assurance maladie) sont aussi présentes dans ce domaine, mais pour des sommes beaucoup plus faibles et en baisse constante : 260 millions d'euros en 2010, 216 millions prévus en 2013.

■ L'OFII ne distribue pas de prestations, mais on notera quand même que parmi ses ressources figure une taxe payée par les employeurs pour la première embauche d'un étranger en France.

■ L'Agence nationale pour la cohésion nationale et l'égalité des chances est quasiment inconnue des Français mais distribue pour plus de 400 millions de subventions (elle est elle-même subventionnée par l'État).

On voit que l'action sociale est extrêmement éparpillée, avec au total 40 milliards d'euros de « saupoudrage » des interventions publiques qui en augmente le coût dans des proportions considérables. Le système repose sur un maillage extrêmement complexe de prestations légales et facultatives fournies par un très grand nombre d'organismes dont certains ont la même mission. La Cour des comptes ne manque pas une occasion de dénoncer les défauts d'organisation dus au retard pris sur l'évolution des missions du système, lequel est devenu un « mammoth » qui a grossi démesurément sans aucun souci de productivité. Toutefois, si la Cour des comptes insiste bien sur la nécessité d'améliorer la performance, notamment en diminuant le nombre des points d'accueil, en favorisant la télétransmission et le recueil de données, etc., on ne voit

■ 7 Destinées respectivement à la famille, à l'enfance, aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux personnes non bénéficiaires de la CMU, à la lutte contre la pauvreté et à l'exclusion et à l'accompagnement de la personne en matière sociale et budgétaire.

■ 8 Dont 1,744 au titre de l'État et des collectivités territoriales et 3 097 caisses centrales d'action sociales (CCAS), ainsi que plus de 10 000 associations privées.

■ 9 Revenu minimum d'insertion – revenu de solidarité active

■ 10 Allocation personnalisée d'autonomie.

■ 11 Prestation de compensation du handicap.

nulle part discutée la question des doublons du système, c'est-à-dire du nombre d'organismes en charge des mêmes prestations.

Pourtant l'augmentation des dépenses d'action sociale est considérable sur les dernières années. Les dépenses totales d'aide sociale des départements ont ainsi augmenté de 26,5 milliards en 2007 à 32,2 en 2011, soit une hausse de 13,6 % sur 4 ans. C'est l'aide sociale aux handicapés qui a le plus augmenté (+26,5 %). On sait que le Gouvernement actuel n'est pas en reste, en ayant augmenté au 1^{er} juillet de cette année, à la charge des CPAM, le plafond de la CMU-C¹² (qui entraîne avec lui celui de l'ACS¹³ et de l'AME¹⁴) de telle façon que le nombre des bénéficiaires s'est trouvé brusquement augmenté de 700 000, ou encore en ayant augmenté de 25 %, à la charge des CAF, l'allocation de rentrée scolaire. Les CAF ont de leur côté connu, sur la seule année 2012, une progression de +13,4 %¹⁵ de leurs dépenses sociales, passant de 4,5 à 5 milliards d'euros.

Le second constat qui s'impose est celui des compétences concurrentes des divers intervenants, et des doublons qui en sont le résultat, éventuellement au niveau des prestations, mais de façon évidente au niveau de la gestion.

La concurrence des compétences vient des missions assignées aux organismes par le Code de l'action sociale. Départements et communes ont la même compétence (la « politique de l'action sociale »), étant entendu que les communes sont censées conclure des conventions avec les départements, les CAF interviennent dans le domaine de « l'action sanitaire et sociale », de même que les caisses d'assurance maladie, dont les ressources proviennent d'ailleurs exclusivement du Fonds d'action sanitaire et social (FNASS). Dans la pratique, nous avons pris comme exemple les interventions du CCAS (Centre communal d'action sociale) de la ville du Mans et celles de la CAF de la Sarthe. Si les compétences des CCAS sont plutôt orientées vers les actions à destination des personnes âgées, et celles de la CAF à destination des familles et de l'enfance, ces deux organismes ont une compétence générale en faveur du « *public en difficultés financières et/ou sociales* », comme

l'indique la Cour régionale des comptes dans ses observations sur la gestion du CCAS du Mans. La Cour évoque une « *sous-utilisation des dispositifs destinés aux jeunes et une augmentation des dépenses en numéraire* » dans le cadre des secours d'urgence. Or, la CAF s'adresse en grande partie au même public, et, à côté des 548 millions de prestations légales délivrées, consacre 29 millions à l'action sociale, dont 15,8 millions par exemple au titre de l'accompagnement des familles en difficulté.

La CAF de la Sarthe dispose de 12 points d'accueil dans le département, dont un au Mans. Le CCAS dispose de son côté de 3 points d'accueil au Mans, et sans compter les autres CCAS du département. Les dépenses de personnel de la CAF 72 sont inconnues, mais en 2005 elles étaient de 1,5 milliard d'euros pour la France entière. La CAF 72 indique compter plus de 95 000 allocataires. De son côté, le CCAS du Mans a évidemment une activité plus modeste, mais dispose de 562 emplois en équivalent temps-plein (2010) pour l'ensemble de ses tâches. Pour les seules aides facultatives, le nombre d'aides accordées par le CCAS, hors « chèques mobilité », a été de 3 522 en 2010, pour un montant de 705 000 euros, soit 200 euros en moyenne. Par ailleurs, le CCAS du Mans dispose de 14 budgets annexes de services et de gestion d'établissements deux EHPAD (hébergements pour personnes âgées dépendantes), 4 foyers-logements, 2 domiciles collectifs, 2 services de soins à domicile, 1 service d'aide-ménagère, 1 unité de fabrication des repas, 1 service de portage des repas et 1 service d'accompagnement aux promenades.

Il doit être possible de réunir au moins les compétences d'action sociale en un seul organisme, départemental qui regrouperait les activités des communes, des départements et des différentes caisses de Sécurité sociale ? Lorsque l'on voit que dans un seul département, il y a 12 points d'accueil des CAF, plus ou moins un pour chacun des CCAS de la Sarthe, avec une exposition très forte au public, lequel doit souvent se voir réorienté, le regroupement devrait permettre à la fois une meilleure satisfaction de ce public et une rationalisation non négligeable des coûts. Parmi ceux-ci

■ 12 Couverture maladie universelle - part complémentaire.

■ 13 Aide à la complémentaire santé

■ 14 Aide médicale d'État.

■ 15 Quant aux communes, l'absence d'informations sur celles de moins de 10 000 habitants ne permet pas de comparaison valable.

on trouverait certainement à gagner à une centralisation des informations et des fichiers portant sur les demandeurs d'aides et les bénéficiaires, ce qui est évidemment capital pour l'octroi d'aides accordées après examen personnalisé.

Seconde observation : à l'émiettement des compétences correspond le saupoudrage des prestations. C'est vrai pour les prestations légales (par exemple, 19 prestations familiales censées correspondre à toutes les situations), ça l'est aussi pour les prestations facultatives dont la nature et le montant varient en fonction des besoins et des décisions des organismes. On arrive à un résultat

tel que le coût des aides devient prohibitif. Les frais de gestion des aides légales sont normalement situés entre 2 et 3 %. Mais à combien peut s'élever pour la CCAS du Mans le coût de gestion des 3 522 aides personnelles de 200 euros chacune en moyenne, sachant notamment que pas moins de 18 documents doivent être fournis, et donc examinés, pour les besoins de l'instruction des demandes – vraisemblablement les mêmes qui sont par ailleurs demandés par les CAF ?

Le même commentaire s'applique aux CAF. Le tableau ci-dessous concerne les aides accordées en 2010 par la CAF de Seine-Saint-Denis.

Les aides individuelles (montants en €) en Seine-Saint-Denis

	Prêts	Subventions	Total	Nombre de bénéficiaires	Aide moyenne/bénéficiaire
Pass'sports loisirs		1 874 072	1 874 072	19 151	98
Formation Bafa		38 756	38 756	408	95
Aides aux vacances	90 881	2 969 466	3 060 347	38 341	80
Aide à l'autonomie des jeunes		112 850	112 850	74	1 525
Amélioration du logement	73 763	86 437	160 200	133	1 205
Équipement mobilier et ménager	944 977	1 959 938	2 904 915	3 214	904
Prêts caravane	56 950		56 950	23	2 476
Prêts personnels sur projets	13 736		13 736	32	429
Subventions diverses		184 385	184 385	466	396
Aide lors du décès		294 021	294 021	134	2 194
Naissances multiples		259 144	259 144	137	1 892
Aide à l'insertion des adultes		479 097	479 097	863	555
TOTAL	1 180 307	8 258 166	9 438 473	62 976	150

Source : rapport d'activité 2010 CAF 93.

On voit à la fois la diversité des situations et des aides, le caractère exceptionnel de certaines d'entre elles, le nombre de personnes à satisfaire individuellement (près de 63 000), sans compter le nombre de

demandes refusées, et le montant moyen qui pour plusieurs de ces aides, est inférieur à 100 euros.

Cet exemple montre l'éparpillement et la complexité du système, nécessairement source

Témoignage d'une bénéficiaire d'aides sociales

Jeannette souffre d'un handicap mental. Elle a cependant cette chance dans son malheur de pouvoir travailler dans un établissement et service d'aide par le travail (Esat) et d'être hébergée dans un foyer pour adultes handicapés. Ces deux établissements reçoivent des aides de plusieurs organismes qui leur permettent d'équilibrer leur exploitation.

- Jeanette reçoit un salaire d'environ 700 euros par mois.
- Comme elle est en activité, elle reçoit le RSA pour environ 150 € par mois.
- En raison de son handicap, Jeannette perçoit aussi l'AAH (allocation adulte handicapé) pour un montant dépendant de ses ressources et de sa situation de famille : le plafond de ressources est, pour une personne seule, de 9 319 € (le double pour un couple, plus 50 % par enfant), et le revenu d'activité est pris en compte pour le calcul de l'indemnité (776 € pour une personne seule) selon des règles compliquées et variables suivant les cas, et dépendant notamment du taux d'incapacité. En l'occurrence Jeannette perçoit environ 40 € par mois au titre de l'AAH.
- Elle reçoit aussi de la CAF l'allocation de logement social (ALS) pour prendre en charge une partie de son loyer, mais le conseil général en prend lui-même une partie en charge qui est versée directement au foyer et dont le montant dépend de ses ressources. Mais le Conseil général lui a par ailleurs envoyé une lettre lui demandant de rembourser 70 € correspondant à 90 % des d'intérêts qu'elle a perçus pendant une année sur son livret A, ce qui a donné lieu à l'émission d'un titre de recettes
- Elle bénéficie de la couverture de l'assurance maladie au titre de son activité salariée, mais par ailleurs elle a souscrit librement une couverture complémentaire en santé (ACS). Sans qu'elle n'en fasse la demande, mais après avoir rempli un dossier très fourni décrivant toutes ses ressources, elle a reçu une aide de la CPAM sous forme d'un « chèque » de 200 € qu'elle a envoyé à sa mutuelle, laquelle l'a encaissé auprès de la CPAM en contrepartie d'une diminution de la cotisation correspondante.
- Jeannette a ensuite reçu, sans l'avoir sollicité, de la Cramif¹⁶ une lettre indiquant que « suite à votre demande de CMU-C ou d'aide à la complémentaire santé, vous avez été destinataire d'un courrier accompagné d'un chèque (de couleur jaune) dont le montant variait en fonction de votre âge. Consciente du coût que représente une adhésion, la CPAM des Yvelines vous propose un chèque supplémentaire de 25 % du montant du chèque... Afin de vous accompagner dans cette démarche et de vous informer sur vos droits, la Cramif vous propose de rencontrer un assistant du service social. »
- Sa carte de transport lui est remboursée pour moitié par son employeur, mais le STIF peut lui en rembourser peut-être une autre partie.
- Par ailleurs elle aurait pu demander à la CAF une aide sociale pour l'équipement de sa chambre, par exemple 200 €, une partie de 100 € sous forme de subvention à fonds perdus, le reste, sous forme de prêt remboursable en 12 mois.

de dépenses de gestion hors de proportion. Dans le cas de Jeannette, on voit intervenir le département, par l'intermédiaire de la CAF pour la gestion des minima sociaux (AAH), l'État pour le RSA activité, à nouveau le département l'aide aux « handicapés accueillis en établissement », la CPAM pour les prestations maladie, la Cramif,

sur proposition de la CPAM pour les deux aides complémentaires et facultatives attribuées, la mutuelle pour la complémentaire santé sans compter bien sûr le foyer d'hébergement qui reçoit des aides du département et d'autres organismes, l'Esat qui reçoit lui-même des aides de plusieurs organismes. C'est bien sûr parce qu'elle est aidée

■ 16 Les Cram (caisse régionale d'assurance maladie), maintenant appelés Carsat sauf en Ile de France (d'où Cramif) sont des organismes distincts des CPAM (caisses primaires). La Cramif gère plus de 1,5 milliard € de flux financiers hors investissements, emploie 2 022 personnes, et en matière d'action sociale définit ainsi son rôle : « Le service social de la Cramif aide les populations fragilisées par la maladie, le handicap et/ou le vieillissement, en conjuguant ses compétences avec celles de ses partenaires. »

par des proches que Jeannette arrive à s'en sortir dans cette myriade d'interlocuteurs.

À cela sont susceptibles de s'ajouter des prestations et aides non mentionnées dans le cas précédent, mais qui sont généralement accordées aux bénéficiaires de minima sociaux ou de

revenus compensatoires, comme le bénéfice des tarifs sociaux pour le gaz et l'électricité, ou encore les prestations facultatives accordées au niveau des communes par leurs CCAS, une contribution aux vacances par des chèques vacances.

La politique sociale en Europe : des budgets maîtrisés, des systèmes recentralisés

Dans le régime fédéral allemand, la protection sociale est une compétence nationale exercée par le ministère du Travail et des Affaires sociales et le ministère de la Santé. Il en va de même en Suède et au Royaume-Uni qui ont tous les deux engagé, pendant la dernière décennie, des réformes sociales visant à recentraliser le système au niveau de l'État pour lutter contre un éparpillement des compétences qui entraîne une dépense publique incontrôlée. En résulte que les collectivités territoriales jouent aujourd'hui un rôle mineur dans le financement et la gestion de la protection sociale hormis pour la politique d'aide aux logements.

La rationalisation des systèmes de protection sociale en Allemagne (réforme des retraites, obligation d'équilibre budgétaire, mise en concurrence des caisses d'assurances maladie), en Suède (refonte d'une administration sociale unifiée, passage à un système assurantiel volontaire) et au Royaume-Uni (informatisation du système social et unification des 51 allocations antérieures en un seul *universal credit*) aspire à limiter l'explosion des coûts de la dépense publique et à préparer le vieillissement de la population. Si le Royaume-Uni et la Suède n'atteignent pas encore le budget excédentaire allemand (+ 57,2 milliards d'euros en 2012), leurs Gouvernements assument une baisse générale de la dépense publique et affichent des budgets sociaux maîtrisés.

La proposition de la Fondation iFRAP

■ Fusionner les CAF pour n'en avoir qu'une par région. Réunir les compétences d'action sociale sous la seule responsabilité des CAF en s'appuyant sur le réseau des CCAS.

II. Gestion de l'eau : qui ne s'en occupe pas ?

On retrouve à peu près les mêmes maux dans le cadre de la gestion de l'eau. La gouvernance du secteur s'est construite en trois étapes :

La loi de 1964 qui a mené à la création des Agences de l'eau a prévu une gestion très décentralisée. À ce titre les agences de l'eau sont les principaux organes de financement des politiques de l'eau.

La loi de 1992 a défini les bases de la planification avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui concerne l'eau au niveau des grands bassins hydrographiques (12), et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) au niveau intercommunal.

Enfin la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de

2006 a créé l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema).

Il existe 12 bassins délimités par les lignes de partage des eaux superficielles, 7 en France métropolitaine, 5 en DOM. Pour chacun des bassins, il existe un comité des bassins qui regroupe des représentants des acteurs de l'organisation de l'eau :

- 40 % d'élus des collectivités (communes et leurs groupements, départements, régions) ;
- 40 % de représentants des « usagers » de l'eau (industriels, agriculteurs, associations de défense de l'environnement, de pêche, de consommateurs) ;
- 20 % de représentants de l'État.

Les responsabilités sont donc partagées entre ser-

vices de l'État (en particulier services de l'environnement, de la santé et de l'agriculture), Établissements publics (en particulier agences de l'eau et Onema) et collectivités. Théoriquement ce partage est assez clair : le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est organisé par le département, la région et l'État. Ce dernier s'occupe aussi de la police de l'eau. Les communes quant à elles assurent directement ou dans le cadre de groupements (intercommunalité), l'organisation de services publics (eau potable et assainissement par exemple), l'élaboration de plans d'action pour les rivières et l'aménagement du territoire.

Néanmoins, lorsque l'on se penche sur un cas concret comme le site Internet de l'observatoire de l'eau du Maine-et-Loire on mesure l'enchevêtrement des compétences :

Rien qu'au niveau communal, on compte :

■ pour l'eau potable : 3 communautés d'agglomération, 29 syndicats intercommunaux et 11 communes indépendantes ;

■ pour la compétence assainissement collectif : 3 communautés d'agglomération, 5 communautés de communes, 7 syndicats et 214 communes isolées ;

■ pour l'assainissement non collectif : 3 communautés d'agglomération, 26 communautés de communes et 12 communes isolées ;

■ pour l'aménagement et la gestion des cours d'eau : 25 syndicats intercommunaux et 2 communautés d'agglomération, 3 communautés de communes et 3 établissements territoriaux de bassin ;

■ pour l'aménagement du territoire : 6 syndicats mixtes et 1 communauté.

■ Au niveau supra-communal, le schéma de coopération intercommunale (SDCI) de Maine-et-Loire, élaboré en 2011 concerne l'organisation des collectivités dans les domaines suivants : alimentation en eau potable, assainissement, hydraulique ou gestion des cours d'eau.

Au niveau du département, le conseil général intervient par un soutien financier apporté à la réalisation d'études ou pour des équipements dans

le cadre de programme d'assainissement, d'eau potable et de gestion des cours d'eau. De plus le département coordonne au travers d'une cellule la restauration et l'entretien des rivières du département. Il travaille également à l'élaboration et l'application des schémas départementaux. Enfin, il assure l'exploitation du domaine public fluvial. Grâce à son laboratoire, il assure une connaissance de la qualité de l'eau. Et en partenariat avec le BRGM¹⁷ assure un suivi des ressources en eau souterraine. À travers son service Satese (Service d'assistance technique aux exploitants de stations d'épuration), il intervient dans l'**assistance technique aux collectivités** pour la gestion de leur système d'assainissement. Enfin, le département a instauré dès 1989 la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), devenue depuis taxe d'aménagement, afin de se donner les moyens d'intervenir sur la préservation, la restauration, la gestion et l'ouverture au public de ces sites remarquables. Le conseil général participe aussi aux réunions de la Mission interservices de l'eau ou du Comité sécheresse.

La région bien qu'elle n'ait pas de compétences réglementaires en la matière, a renforcé sa contribution à la gestion de la ressource en eau et à la protection des milieux aquatiques. La Région soutient également les actions de restauration des écosystèmes aquatiques et apporte également une attention particulière à la prévention des inondations.

Le rapport sur la mission d'évaluation de la politique de l'eau signé par le parlementaire Michel Lesage qui vient de sortir (juillet 2013), résume l'impression que cette lecture peut donner : « *La gestion de l'eau qu'elle soit locale ou mondiale, implique une multitude de parties prenantes à l'échelle de bassins, de collectivités, de régions. Les défis de gouvernance sont nombreux et de natures diverses : fragmentation territoriale et institutionnelle, multiplication des acteurs et des compétences, gouvernance pluri-niveaux, manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités, attribution des usages contestée...* »

La proposition de la Fondation iFRAP

■ Placer la gestion de l'eau uniquement au niveau de la communes. Obliger à un réexamen régulier des conditions de marchés publics ou des coûts d'exploitation dans le cadre de régie.

■ 17 Bureau de recherches géologiques et minières

III. Création d'entreprises : quand les acteurs publics sont avant tout des concurrents

La Cour des comptes relevait en décembre 2012¹⁸ que les collectivités territoriales ont développé des dispositifs additionnels à ceux de l'État et que ceux-ci sont rarement le produit d'une vision stratégique d'ensemble. Ce constat est partagé par la mission sur les aides aux entreprises¹⁹ qui fait le constat d'un foisonnement des dispositifs. Elle a ainsi recensé 1 175 dispositifs²⁰ dont certains sont ciblés sur un secteur, d'autres ouverts à

tous, ceux-ci étant proposés par tous les niveaux de collectivités (32 % par les communes et les EPCI, 29 % par les départements et 39 % par les régions). Le créateur d'entreprise se retrouve confronté à une multitude de dispositifs dont il est difficile de percevoir les spécificités tant leurs objectifs et leurs modalités semblent proches. Ces interventions se superposent à la politique nationale du Gouvernement en faveur des entreprises.

Interlocuteurs potentiels pour une entreprise : liste non exhaustive !

Au niveau de l'État :

- préfetures de région ou de département,
- les directions régionales ou départementales de l'Emploi, du Travail et de la Formation professionnelle,
- les directions régionales de l'Industrie, de la Recherche, et de l'Environnement,
- les directions régionales du Commerce et de l'Artisanat,
- Oséo, devenu BPI, Ademe, Datar, Caisse des dépôts.

L'État assure aussi, en relation avec les collectivités territoriales, la mise en œuvre de la politique régionale européenne par le biais de la dotation de fonds structurels européens.

Au niveau des collectivités territoriales :

- les communes, les départements et les régions peuvent accorder des aides directes et indirectes aux entreprises ; l'action économique peut également se poursuivre au travers des « pays »
- agences de développement économique et comité d'expansion économique
- sociétés de capital-investissement et sociétés de développement régional
- pépinières d'entreprises, incubateurs

Les organismes extérieurs :

- les chambres consulaires,
- les réseaux associatifs de proximité (France Initiative Réseau et ses plateformes d'initiative locale, l'Adie)
- sociétés de capital-risque, fonds d'investissement...

■ 18 Cour des comptes, rapport d'évaluation, Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, décembre 2012.

■ 19 Mission de modernisation de l'action publique (MAP), rapport sur les aides aux entreprises de juin 2013.

■ 20 Sémaphore, base de données des CCI sur les aides aux entreprises.

■ 21 Chambre de commerce et d'industrie Val-d'Oise-Yvelines.

Extrait du rapport 2012 de la Cour des comptes sur les aides à la création d'entreprises : « **Le conseil général du Val d'Oise a cherché à mieux coordonner les acteurs de terrain du département. Avec la CCIV²¹ il a tenté, en 2006, de les regrouper autour d'une plate-forme électronique permettant de recenser tous les créateurs passant par les différents dispositifs. Ce système, baptisé Creanet 95,**

a plus ou moins fonctionné de 2007 à 2009. Il s'est rapidement heurté à des pratiques non coopératives de la part des structures d'accompagnement qui se considèrent en concurrence les unes avec les autres. Le coût du dispositif a été également un frein à son développement et a fini par lasser ses initiateurs. »

Les rivalités entre acteurs publics ne sont pas

rare comme en témoigne le sujet du guichet-entreprises censé permettre, via un portail Internet unique, l'information des créateurs d'entreprises et l'intégralité des formalités (cela a été imposé par la directive européenne Bolkestein avec le soutien du ministre des PME, Hervé Novelli). En pratique cependant, le choc de simplification porté par le projet n'est pas vraiment vérifié. Le guichet dit « unique » ne fait en réalité que masquer l'enchevêtrement des acteurs, des rôles, et des instances de décision, dont les doublons sont pléthoriques et nuisent à l'efficacité de l'organisme. En raison de la séparation confuse des différents réseaux de CFE (centres de formalités des entreprises), et de l'accumulation des formalités à remplir, créer son entreprise peut souvent relever du parcours du combattant. Lorsqu'un restaurateur veut créer son entreprise, selon qu'il fait de la vente à emporter ou pas, et selon que le nombre de salariés dépasse ou non 10 salariés (et encore, ce plafond diffère dans le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, et la Moselle), il devra s'adresser soit à la chambre de commerce et d'industrie (CCI), soit à la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA). Ensuite, il devra remplir les formalités juridiques auprès des greffiers des tribunaux de commerce. Puis acquérir auprès de la mairie ou de la préfecture toutes les autorisations administratives éventuelles (une licence pour la vente d'alcool par exemple), des autorisations requises tout de même pour 60 % des 550 000 créations d'entreprises.

La mise en œuvre et la gestion du guichet entreprises reposent sur le travail conjoint de trois groupes d'acteurs principaux : les consulaires (assemblée des chambres de commerce, des métiers, etc.), les greffiers des tribunaux de commerce, et l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (tutelle des Urssaf). Alors que les trois groupes d'acteurs sont censés collaborer pour assurer une gestion optimale du système d'information, les rivalités font rages et entravent le bon fonctionnement du groupement. En arrière-plan, l'opposition historique entre les consulaires et les greffiers : les consulaires représentent les intérêts économiques des entreprises, tandis qu'aux greffiers

est confiée leur sécurisation juridique. Au sein même du monde des consulaires, c'est la vieille rivalité artisans-commerçants qui ressurgit et qui nourrit un conflit permanent entre Chambres de Commerce (dotées de 3,9 milliards d'euros de budget) et Chambres des Métiers (dotées de 748 millions d'euros). Or, le flou dans la distinction entre artisans et commerçants ne joue pas en faveur d'un apaisement. Actuellement, 65 % des entrepreneurs sont inscrits à la fois dans une CCI et dans une CMA – ce qui veut d'ailleurs dire que 65 % des entrepreneurs payent deux fois une taxe pour les mêmes services. Sur le sujet du portail internet, les consulaires et les greffiers se livrent une bataille sans merci pour fournir chacun un système d'information plus performant.

Lorsqu'un créateur d'entreprise veut déposer un dossier, il doit s'adresser au centre de formalités des entreprises compétent (CCI, CMA, etc.). Néanmoins, l'article R123-5 du code de commerce, entré en vigueur en 2007, ravive les rivalités : l'article prévoit que « *lorsque la déclaration comporte une demande d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés [...] le déclarant a la faculté de déposer le dossier de déclaration directement auprès du greffe du tribunal compétent.* » Sous certaines conditions, le créateur d'entreprise peut donc choisir de ne pas aller à la chambre de commerce, mais de passer directement par le greffier. Cette loi revient finalement à autoriser les greffiers à empiéter sur le domaine de compétences des consulaires, un doublon flagrant qui agace ces derniers.

Ces rivalités nous incitent à prôner la fusion entre les CCI et les CMA, seule solution, après l'éviction des greffiers, pour garantir un guichet unique efficace et sans blocages. Séparées depuis la loi Courtier de 1925, les chambres de commerce et de l'artisanat ont, au fil des ans, développé un savoir-faire propre à leur domaine de compétences, mais aujourd'hui la mutualisation de leurs moyens est nécessaire et justifiée. Un sondage Ifop de 2011, commandé par la Fédération française du bâtiment et réalisé auprès des acteurs concernés va d'ailleurs dans ce sens : 89 % des artisans sont

favorables à une mutualisation des moyens entre CCI et CMA, et 75 % favorables à une

fusion des deux organismes en une chambre économique unique.

La proposition de la Fondation iFRAP

- Fusionner les CCI et les CMA.
- La région doit avoir la compétence exclusive sur le soutien aux entreprises avec la mise en place d'un guichet unique.

IV. Recherche et innovation : les entrepreneurs transformés en chasseurs de primes

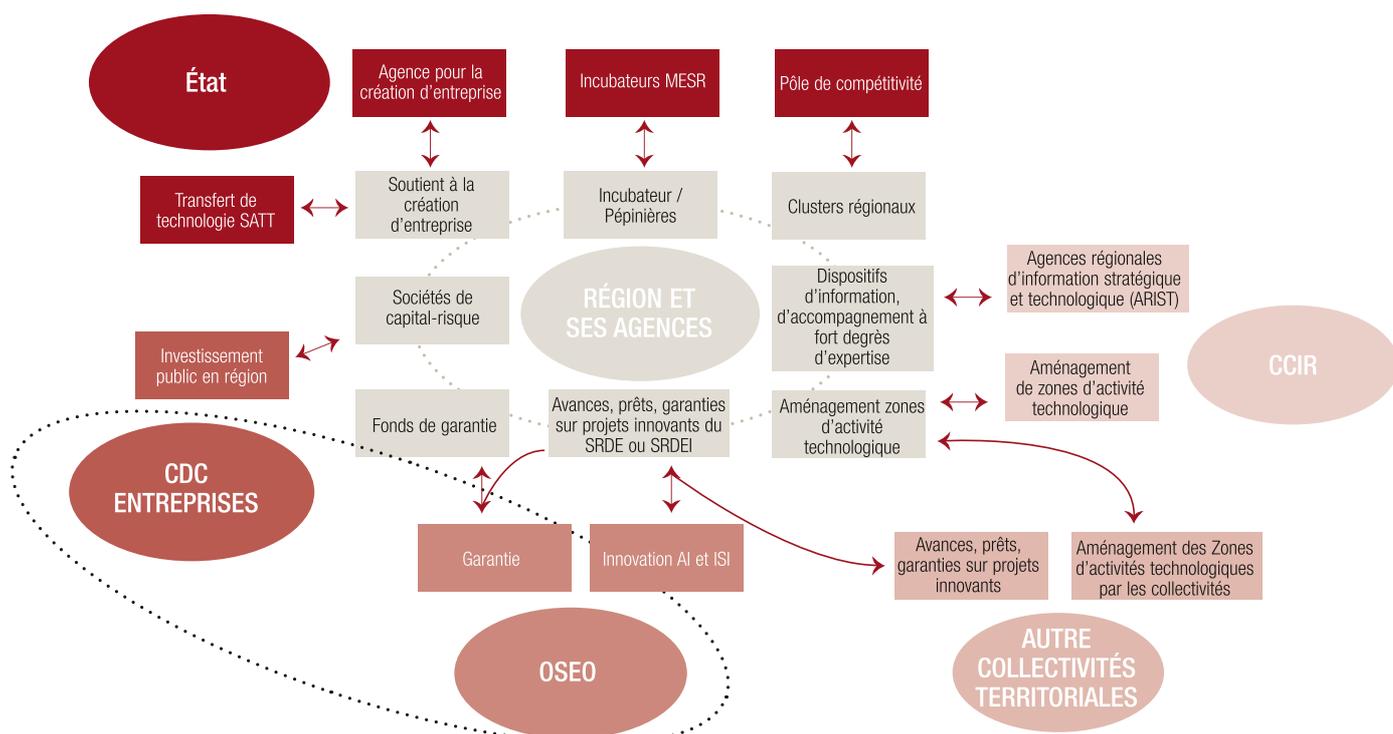
■ 22 Sur la période 2007-2013, 60 % de l'ensemble des dépenses totales des programmes financés par le Feder, devront, au niveau national, se concentrer sur l'innovation, le soutien aux entreprises et les énergies renouvelables.

Comme dans les autres domaines économiques, la région est un acteur parmi d'autres alors même qu'elle assure la gestion d'une partie du Fonds européen de développement régional (Feder) dont l'innovation et le soutien aux entreprises sont une priorité²². Les régions ont pour la plupart créé des agences de développement économique ainsi que des pépinières et des incubateurs.

Ces organismes s'ajoutent aux acteurs nation-

naux de soutien à l'innovation (pôles de compétitivité, les sociétés d'accélération du transfert de technologies, les instituts Carnot, etc.) et la Banque publique d'investissement (BPI) qui réunit des financements en faveur de l'innovation (aide à l'innovation, projet d'innovation stratégique industrielle) et une activité de financement à destination des entreprises (prêts, garanties, avances remboursables, etc.).

Articulation entre la région et les acteurs publics locaux du soutien à la recherche et à l'innovation



Source : Rapport IGF de 2013 sur les aides aux entreprises.

Le foisonnement de ce graphique en dit plus long que tous les discours. Pour les entreprises, cela peut se résumer au choix suivant : devenir un véritable chasseur de primes mais cela implique d'y consacrer une grande dose d'énergie ou tourner le dos à ces dispositifs trop chronophages au moment même où l'entreprise doit se développer. L'ensemble de ces structures, souvent de petites tailles, emploie au final un effectif pléthorique de plusieurs milliers de personnes dont la masse salariale est évaluée à environ 700 millions d'euros²³. Une partie notable de ces personnes n'est en réalité pas au service des entreprises mais occupée dans des actions de coordination avec les autres

acteurs²⁴. Les modalités d'intervention sont surabondantes, ce qui implique de la part des entreprises un investissement considérable ne serait-ce que pour évaluer les aides dont elles peuvent bénéficier. Les flux de financements de l'ensemble de ces soutiens sont extrêmement complexes avec des cofinancements permanents, multiples et croisés, qui permettent à chaque acteur de financer un grand nombre de mécanismes. Ceci semble plus traduire le souci de chaque collectivité d'être omniprésent dans toutes les strates du développement économique plutôt que celui d'une rationalité, l'ensemble de ces financements étant d'origine publique.

La proposition de la Fondation iFRAP

■ L'État doit être le seul acteur dans le soutien à l'innovation avec une action en garantie de financements privés sur le modèle des SBIC aux États-Unis (organismes à capitaux privés, investissant en fonds propres dans des start-up pouvant emprunter jusqu'à trois fois leurs capitaux avec la garantie de l'État).

Le découpage administratif britannique : vers la suppression des échelons intermédiaires

Le redécoupage administratif du Royaume-Uni traduit la volonté de rationalisation des politiques publiques amorcée par le Gouvernement début 2000. La réforme administrative de 2011 a officiellement abrogé le découpage historique du pays, supprimé les régions et les comtés (counties) de la hiérarchie administrative pour renforcer le découpage préexistant entre zones métropolitaines, non métropolitaines et londonienne. De ce découpage, ressortent 4 types de Gouvernements locaux :

- Traditionnellement plus larges, les autorités unitaires (unitary authority) gèrent au travers de leur conseil tous les services locaux. On en compte 56 en Angleterre.
- À celles-ci s'ajoutent les 201 districts non métropolitains. Ces districts restent hiérarchiquement sous l'autorité des 27 comtés cérémoniaux mais dont les compétences légales ont été amoindries au profit des districts dont l'autonomie augmente à chaque réforme (gestion de la politique éducative, autonomie sur leurs dépenses publiques, sur le versement des allocations locales...).
- Les grandes agglomérations du Royaume-Uni, hors Londres, et leurs comtés ont été divisées en districts métropolitains (36). Pour ces zones, les comtés ont été vidés de leurs compétences dès les années 1980.
- Les frontières du Grand Londres correspondent au découpage d'une région, d'une autorité unitaire et finalement d'une administration à part entière, The Greater London Authority, créé en 2000 par référendum, et dirigé par le maire de Londres et un parlement élu de 25 membres. L'autorité du Grand Londres gouverne en

■ 23 Mission de modernisation de l'action publique (MAP), rapport sur les aides aux entreprises de juin 2013.

■ 24 Mission de modernisation de l'action publique (MAP), rapport sur les aides aux entreprises de juin 2013 : le rapport indique que dans les conseils régionaux 20 % des effectifs sont affectés à la relation directe avec les entreprises, 30 % avec les partenaires institutionnels et 50 % au travail interne (instruction des projets, stratégie, évaluation, préparation des décisions, etc.).

partenariat avec ses 33 districts métropolitains dont la ville de Londres représentée par son maire.

Ainsi, les 405 autorités locales (dont 326 pour l'Angleterre) du pays ont des tailles variées, en fonction de leurs spécificités locales (agglomération, faible densité de population...) et peuvent recouvrir le territoire d'une région ou d'un arrondissement de Londres. Si la conservation de comtés cérémoniaux et du tracé des régions montrent la difficulté d'une remise à plat complète de l'administration territoriale, les réformes vont dans le sens d'une suppression progressive des échelons intermédiaires pour une meilleure gouvernance locale qui tend vers une autonomie renforcée.

L'exemple anglais nous montre qu'une simplification du mille-feuille territorial est possible dès lors que l'État accepte de se désengager et de conférer une plus grande autonomie aux collectivités locales. Au lieu de faire, il contrôle désormais en s'assurant de la diffusion des bonnes pratiques dans le respect de la législation nationale.

Conclusion

Chaque expert qui se penche sur la question des doublons et des échecs des compétences partagées des différents niveaux administratifs avance les mêmes recommandations :

- décentraliser les compétences en généralisant le principe de compétence exclusive ;
- supprimer les financements croisés ;
- réduire le nombre de dispositifs ;
- évaluer l'efficacité des interventions.

Les exemples détaillés ci-dessus laissent entrevoir que des économies importantes sont possibles, résultant d'une rationalisation des compétences et d'un dégonflement des structures locales, qu'elles relèvent de l'État et de ses opérateurs, des collectivités ou du champ de la Sécurité sociale.

Les 4 propositions de l'iFRAP :

- Fusionner les CAF pour n'en avoir qu'une par région. Réunir les compétences d'action sociale sous la seule responsabilité des CAF en s'appuyant sur le réseau des CCAS.
- Placer la gestion de l'eau uniquement au niveau de la communes. Obliger à un réexamen régulier des conditions de marchés publics ou des coûts d'exploitation dans le cadre de régie.
- Fusionner les Chambres de commerce et les Chambres des métiers. La région doit avoir la compétence exclusive sur le soutien aux entreprises avec la mise en place d'un guichet unique.
- L'État doit être le seul acteur dans le soutien à l'innovation avec une action en garantie de financements privés sur le modèle des SBIC aux États-Unis (organismes à capitaux privés, investissant en fonds propres dans des start-up pouvant emprunter jusqu'à trois fois leurs capitaux avec la garantie de l'État).

Ces 4 exemples ne sont que quatre parmi tant d'autres qui auraient pu être évoqués dans cette étude : urbanisme, éducation, logement,... Maintenant, il s'impose à la modernisation de l'action publique lancée par le Gouvernement qu'elle prenne à bras le corps le sujet de la redéfinition des missions de chaque échelon public afin d'impulser un véritable choc de simplification qui engendrera de vraies économies.