



6

REVOIR LES MISSIONS PUBLIQUES

RÉGIONALISER
L'ÉDUCATION, LA SANTÉ, PÔLE EMPLOI

RECENTRALISER
LES AIDES SOCIALES

REVOIR LES MISSIONS PUBLIQUES

Régionaliser l'éducation, la santé, Pôle emploi et recentraliser les aides sociales

9

La crise sanitaire et le mouvement des gilets jaunes ont rappelé le besoin de gestion locale des Français qui expriment massivement le souhait de voir les collectivités assumer plus de responsabilité, en particulier la commune et la région.

Cet appel à plus de décentralisation intervient alors que les réformes successives ont créé une organisation territoriale et une répartition des compétences trop complexe qui se caractérise par un empilement de structures. La France cumule les difficultés, notre nombre d'habitants par strate est parmi les plus faibles des grands pays comparables en Europe et nous affichons une part de dépense locale plus faible que les autres pays plus décentralisés avec une part de 20 % des dépenses publiques assurées au niveau local, contre une moyenne de 31 % dans l'ensemble de la zone euro ou de l'Union européenne. Des chiffres qui témoignent de l'éparpillement des compétences.

De la culture aux transports en passant par le logement, l'éducation et l'emploi, tous les échelons interviennent mais le plus souvent en doublon de l'administration centrale déconcentrée. La conséquence est que la France a un coût de production des services publics qui est élevé : 27 % du PIB en 2018 quand la moyenne des pays européens (21 pays) est de 23,6 %. L'écart de 3,4 points représentant un surcoût de 84 milliards €. À l'échelle des dépenses totales, nous dépensons 300 milliards de plus que la zone euro dont 55 milliards au niveau local.

Il est plus que temps de clarifier le « qui fait quoi » avec des missions claires pour l'État, les régions et les communes en ne retombant pas, comme le demandent les élus locaux, sur la clause générale de compétence qui permet que tous fassent un peu de tout (et au final, surtout mal).

La Fondation iFRAP propose donc un new deal entre l'État et les élus locaux pour une nouvelle étape de décentralisation :

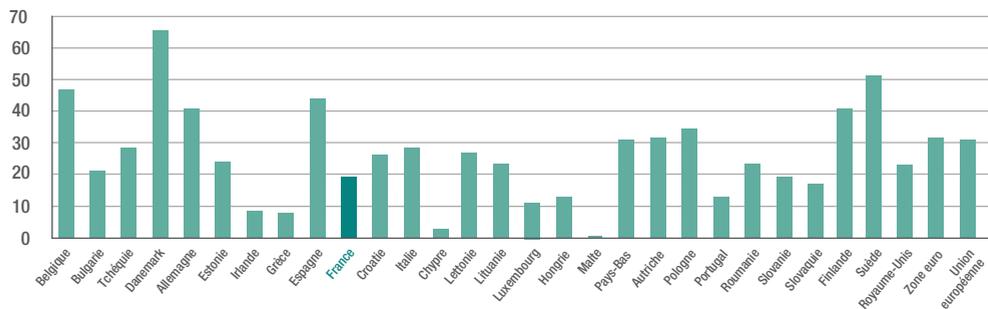
- en fusionnant les communes de moins de 500 habitants, avant de viser une fusion des communes et des intercommunalités ;
- en supprimant l'échelon départemental qui double les organismes sociaux et en recentralisant la politique de protection sociale qui doit incomber à l'Etat ;
- en renforçant les compétences des grandes régions créées par la loi Notre et en régionalisant la politique de l'éducation, de l'emploi et de la santé.

L'objectif de cette nouvelle vague de décentralisation ? Avoir des budgets et des compétences solides pour mener l'action publique au plus près des besoins des territoires. Ensuite, en affichant clairement un objectif de subsidiarité, la France pourra entreprendre les réformes nécessaires et mieux allouer l'argent public. Au final :

- de la nouvelle répartition des compétences, les dépenses locales sortiront renforcées de 102 milliards et les dépenses de la Sécurité sociale allégées de -84 milliards ;
- et après les réformes, c'est 38 milliards qui pourront être dégagés tout en renforçant nos territoires.

Décentraliser Les chiffres-clés

Part des dépenses locales dans les dépenses publiques totales en 2018, en pourcentage



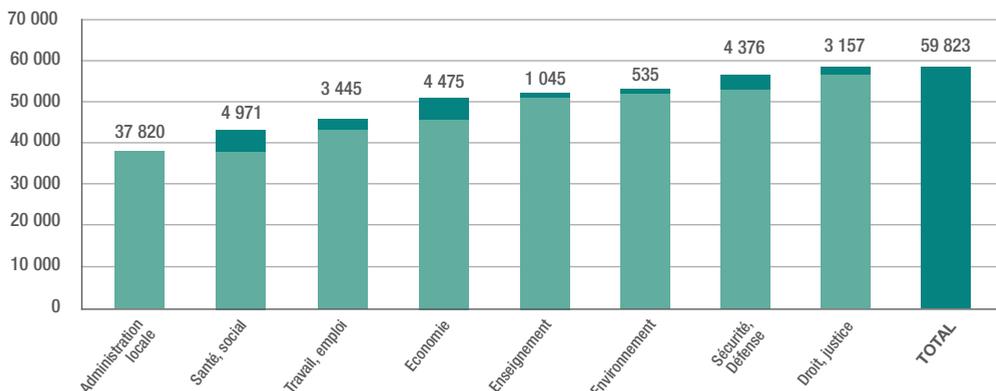
Note : les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne sont pondérées par les dépenses de chaque pays.
Source : France Stratégie, données Eurostat

Dépenses publiques locales par habitant par domaine de politique publique et part en % de la dépense publique totale par habitant

	Dépenses publiques locales	%	Ordre et sécurité publique	%	Santé	%	Enseignement	%	Protection sociale	%
France	4 036	19	122	20,4	29	1	575	29,7	765	8,5
Zone euro	3 218	19	101	23,9	568	22,8	469	42,9	644	8,8

Source : OCDE.Stat. Dépense des administrations publiques par fonction.

59 824 points d'accueil physiques des services publics en France, soit plus de 590 points d'accueil par département



Source : service-public.fr

Propositions iFRAP :

- Supprimer l'échelon départemental, recentraliser l'action sociale des départements et répartir leurs compétences parallèles vers des régions et des communes renforcées.
- Fusion des communes de moins de 500 habitants (court terme) puis fusionner intercommunalités et communes (long terme).
- Faire des ARS de véritables agences régionales de santé en leur octroyant le financement de la carte hospitalière, et le pilotage des orientations de la médecine de ville.
- Décentraliser la politique éducative vers les régions et les communes qui sortiraient de leurs rôles de financeurs pour devenir les véritables gestionnaires de l'Éducation nationale.
- Transférer Pôle emploi aux régions afin que ces dernières puissent coordonner tous les acteurs en matière de formation, de suivi et de placement de demandeurs d'emploi en complément de la stratégie territoriale de développement économique adéquate.



Dépenses publiques par niveaux d'administrations, en France et en Zone euro, et impact du plan iFRAP

milliards € (2019)	Administration centrale	Administrations locales	Administrations de sécurité sociale
Dépense publique Zone euro*	314	384	391
Écarts Zone euro*/France	+160	-116	+217
Dépense publique France	474	268	608
Impact "Recentralisation"	+85	-44	-40
Impact "Décentralisation"	-87	+146	-44
Dépense publique France avec nouvelles répartitions des compétences	472	370	525

*Hors France et rapportée à la taille de France
Source : Eurostat et calcul iFRAP

I. FRANCE : UNE MAUVAISE ALLOCATION DES RESSOURCES ENTRE NIVEAUX D'ADMINISTRATION

Pour aborder la question de la décentralisation, plusieurs indicateurs de comparaison internationale permettent d'y voir plus clair. On constate que par rapport à

d'autres pays d'Europe, la part des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques est inférieure à plusieurs grands pays de l'Union :

Dépenses des administrations publiques locales en 2020, en % des dépenses totales

France	Zone euro (moyenne)	Croatie	Italie	Pays-Bas	Belgique	Espagne	Allemagne
19	19	26,1	27,1	29,2	32,8	47,2	48,2

Source : Eurostat.

Si l'on met de côté, les pays avec une organisation fédérale (Allemagne, Belgique) ou régionale (Italie, Espagne), on constate que la France reste un cas à part surtout compte tenu de la taille du pays et de sa population. L'écart avec les autres pays est plus faible si on rapporte la dépense publique locale au PIB. Ce ratio est de 11,1 % en France en 2018 contre 14,1 % dans l'Union européenne, 18,1 % en Allemagne et 9,6 % au Royaume-Uni. Mais s'explique par le niveau élevé des dépenses publiques en France.

L'écart est plus élevé si on considère non plus la dépense totale et locale brute, mais par habitant. La France plus peuplée que la moyenne des pays de l'UE affiche alors une part de dépense locale plus faible que les autres pays plus décentralisés et plus petits. Dans ce cas, les dépenses publiques locales représentent 20 % des dépenses publiques en France contre une moyenne de 31 % dans l'ensemble de la zone euro ou de l'Union européenne. Mis à part le cas particulier du Royaume-Uni (24 %), la décentralisation des dépenses publiques est particulièrement importante au Danemark (65 %), en Suède (51 %) ou aux Pays-Bas (30 %). Cela traduit une allocation différente des ressources entre l'État et les administrations

publiques locales et certainement sous-optimale au nom du principe de subsidiarité.

Regardons maintenant par type de politiques publiques : il apparaît que la France dispose de larges marges de manœuvre pour décentraliser davantage notamment :

- **La Santé** : alors que les administrations locales de la zone euro pèsent pour 22,8 % des dépenses, en France, elles ne financent que 1 % des dépenses de santé.

- **L'Enseignement, c'est-à-dire l'Éducation nationale** : encore une fois, alors que les administrations locales de la zone euro pèsent pour 42,9 % des dépenses d'enseignement, elles ne représentent que 29,7 % en France.

- **L'Ordre et la sécurité publique** : où les administrations locales françaises ne pèsent que pour 20,4 % des dépenses contre 23,9 % au niveau de la zone euro.

- **La Protection sociale** : mais dans le sens inverse car l'on constate de l'analyse des données d'Eurostat que l'administration centrale française ne pèse que pour 20,3 % des dépenses contre 26,6 % dans la zone euro. L'analyse de ces données permet de constater que la dépense totale par habitant, en France, est de 21 408 € par habitant contre 16 621 € pour la zone euro. À l'échelle du pays, cela veut dire que nous dépensons, au total,

Dépenses publiques par habitant par grand domaine de politique publique et par secteur institutionnel ; comparaison France - Zone euro (2018)

13

	Dépense € par habitant		% du total, par niveau d'administration	
	France	Zone euro	France	Zone euro
Dépenses totale	21 408	16 621		
<i>Adm centrale</i>	8 125	7 390	38	44
Adm locale	4 036	3 218	19	19
<i>Adm Sécu</i>	9 247	6 013	43	36
Ordre et sécurité publique	598	423		
<i>Adm centrale</i>	476	322	79,6	76,1
Adm locale	122	101	20,4	23,9
<i>Adm Sécu</i>	0	0	0	0
Santé	2 943	2 495		
<i>Adm centrale</i>	131	610	4,5	24,4
Adm locale	29	568	1,0	22,8
<i>Adm Sécu</i>	2 783	1 317	94,6	52,8
Enseignement	1 936	1 093		
<i>Adm centrale</i>	1 361	618	70,3	56,5
Adm locale	575	469	29,7	42,9
<i>Adm Sécu</i>	0	6	0,0	0,5
Protection sociale	8 968	7 282		
<i>Adm centrale</i>	1 822	1 938	20,3	26,6
Adm locale	765	644	8,5	8,8
<i>Adm Sécu</i>	6 381	4 700	71,2	64,5

Source : OCDE.Stat. Dépense des administrations publiques par fonction.

300 milliards € de plus que les pays membres de la zone euro, dont 55 milliards pour les administrations locales. Autant de données qui confirment qu'il y a un problème d'organisation de nos services publics. Pour y répondre et rationaliser nos dépenses publiques, la Fondation iFRAP propose de renforcer les compétences des grandes régions créées par

la loi Notre mais actuellement dénuées de responsabilités réelles, pour recentraliser la politique de protection sociale qui doit incomber à l'État et de simplifier la carte territoriale. Les débats sur la fusion des régions dans le cadre de la loi Notre devaient permettre de poser la question de l'organisation territoriale. Or, malgré la réduction du nombre de régions

Nombre de collectivités dans différents pays de l'Union européenne

14

	Niveau local	Niveau intermédiaire	Niveau régional	Nb de collectivités	Nb hab/nb collect
France	36 658 communes	96 départements et 3 départements d'outre-mer	13 régions et 3 régions d'outre-mer	36 773	1 830
Autriche	2 095 municipalités		9 régions	2 104	4 230
Espagne	8 124 communes et 52 conseils de comté		17 communautés autonomes et 2 villes autonomes	8 195	5 772
Italie	8 006 municipalités	100 provinces et 10 villes métropolitaines	20 régions	8 136	7 313
Allemagne	10 799 municipalités dont 2 055 villes	294 comtés	16 régions (Länder)	11 109	7 489
Norvège	422 municipalités		18 comtés	440	12 045
Pologne	2 479 municipalités	380 comtés	16 régions	2 875	13 183
Finlande	313 municipalités		18 conseils régionaux	331	16 616
Belgique	581 communes	10 provinces	3 régions	594	19 360
Suède	290 municipalités		11 conseils de comté et 9 régions	310	33 226
Pays-Bas	390 municipalités		12 régions	402	43 284
Danemark	98 municipalités		5 régions	103	56 311
Royaume-Uni	419 autorités locales		4 nations	423	158 865
France (plan iFRAP – court terme)	Environ 17 000 (fusion des communes de moins de 500 hab.)		13 régions et 3 régions d'outre-mer	17 016	3 955
France (plan iFRAP - long terme)	1 258 (fusion avec les intercommunalités)		14 régions et 3 régions d'outre-mer	1 274	52 826

Source : CCRE.

de 18 à 13 en 2015, les transferts de compétences et la fusion des communes volontaires (depuis 2010, 2 516 communes ont fusionné pour créer 796 communes nouvelles), la France reste le pays d'Europe comptant le plus de collectivités : ainsi 33 % des communes européennes sont françaises. Et 75 % des communes françaises comptent moins de 1 000 habitants tout en ne regroupant que 15 % de la population.

Une spécificité qui représente un poids administratif non négligeable et engendre

une forte complexité. Pour y remédier, la Fondation iFRAP prône 2 axes de rationalisation : la suppression de l'échelon départemental, un niveau intermédiaire dont la plupart des pays se passent actuellement, et la fusion des communes de moins de 500 habitants. L'objectif est de diviser par deux le nombre de collectivités et d'acteurs. Cela doit nous permettre de passer à un nombre d'habitants par collectivité de 1 830 à 3 955... loin de la moyenne des pays européens (voir notre échantillon)

qui tourne autour de 31 000 habitants par collectivité, un chiffre qui monte même à 158 000 habitants par collectivité au Royaume-Uni, un pays qui compte pourtant une population équivalente à la nôtre.

Fusionner les communes

Lors des élections municipales de 2020, 106 communes n'avaient pas de candidats. Dans ce cas, une délégation spéciale est mise en place par le préfet jusqu'à ce qu'un conseil municipal puisse être de nouveau constitué. La question de la fusion de ces communes ne s'est même pas posée : il faut dire que malgré les mécanismes (nouvelles communes, contrats de « Cahors ») mis en place pour inciter les communes à fusionner, le sujet avance très lentement. La question est pourtant centrale puisqu'il s'agit d'atteindre un seuil critique de rentabilité des coûts de fonctionnement. Depuis les années 1970, le nombre de communes en Allemagne a été divisé par trois. La Suède, elle, compte 290 communes de 5 000 habitants minimum depuis 1974 et la première loi ordonnant la fusion des communes de moins de 500 habitants date de 1943. La Finlande, la Belgique et le Royaume-Uni, eux, ont aussi lancé des politiques de fusions des communes entre les années 1970 et 2010. Dans le paysage européen, la France est une exception, avec comme défense, la notion de proximité des élus municipaux et leur implication bénévole (les conseillers municipaux des petites communes sont le plus souvent bénévoles). Alors pour remédier aux problèmes d'organisation et de gestion liés à la petitesse de nos communes, la France a inventé un nouvel échelon intermédiaire, les intercommunalités, soit des recoupements de communes et une nouvelle couche dans le mille-feuille territorial. Au 1^{er} janvier 2019, on comptait 1 258 intercommunalités à fiscalité propre ce qui laisse à penser que la France pourrait parfaitement compter un nombre équivalent de communes sur le long terme, ce qui placerait la France à un niveau équivalent, en termes de nombre d'habitants par

collectivité, aux Pays-Bas ou au Danemark. Le débat sur la fusion des petites communes afin d'atteindre un seuil critique est récurrent : les partisans des petites communes mettent en avant la proximité des élus, leur bénévolat qui serait facteur de « maîtrise » d'une probable envolée de la masse salariale en cas de passation à une échelle supérieure. Les partisans de la fusion rétorquent que les très petites communes sont directement et indirectement des facteurs de coûts liés à leur très fort émiettement et aux dépenses par habitant qu'elles occasionnent.

Ce qu'il faut faire

La Fondation iFRAP propose donc de lancer un acte II des contrats de « Cahors » et de fixer le nombre minimum d'habitants par commune à 500 habitants : ces dernières englobent actuellement une population d'environ 4,5 millions d'habitants dans 19 796 communes, soit plus de la moitié des communes françaises.

Pour relancer un nouveau cycle de contractualisation, il faut augmenter le nombre de collectivités éligibles. Nous proposons de descendre le seuil éligibilité de 50 000 à 10 000 habitants pour les communes et de 150 000 à 15 000 habitants pour les EPCI, portant le nombre de collectivités éligibles à 1 557 (contre 338 aujourd'hui) et couvrant 84,2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités (contre 66 % actuellement).

Enfin, la rationalisation des dépenses des petites communes de moins de 500 habitants (par un alignement ou fusion avec la strate supérieure) représente un potentiel d'économies de 667,1 millions € en dépenses réelles de fonctionnement et de 690,56 millions € en dépenses d'investissement, soit un gisement de près de 1,36 milliard € (hors coûts de fusion pendant la durée de transition)¹. À plus long terme, le potentiel d'économie peut aller jusqu'à 1,5 milliard € en cas de fusion des communes avec les intercommunalités.

¹ : Et ce, en tenant compte de l'augmentation mécanique des dépenses de personnel induite par le franchissement d'une strate.

Supprimer les départements

À quoi servent les départements ? Depuis 1982, via la loi Defferre, régions et départements sont considérés comme de véritable collectivité territoriale avec un conseil d'élu et un budget propre. Les vagues de décentralisation successives ont modifié la répartition mais depuis 2015, la responsabilité des départements est surtout sociale et ces dernières y consacrent 60 % de leur budget (37,6 milliards € sur 63,6 milliards € de dépenses totales en 2019). Ils gèrent notamment la gestion du RSA, celle de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) en faveur des personnes handicapées mais aussi l'Aide sociale à l'enfance, la Protection maternelle et infantile (PMI) ou encore la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Des compétences que les départements ont de plus en plus de mal à assumer : depuis le 1^{er} janvier dernier, par exemple, le financement du RSA pour la Seine-Saint-Denis a été recentralisé. C'est la 4^e collectivité à bénéficier de cette reprise en main de la part de l'État après Mayotte, la Guyane et La Réunion. D'autres départements sont sur les rangs notamment les Pyrénées-Orientales et les Landes. En cause, une charge de plus en plus infinançable pour les départements. En 2009, la dépense d'allocation du RSA était de 8,3 milliards € contre 12,4 milliards en 2019, soit une augmentation de 70 % qui monte jusqu'à 15 milliards € en y ajoutant les dépenses d'insertion (2,3 milliards € dont 997 millions financés par les départements) et les dépenses de gestion administrative (265 millions €). Sur la période, le reste à charge RSA à financer par les départements est passé de moins de 1 milliard € en 2009 à plus de 4 milliards en 2019.

On observe le même dérapage budgétaire concernant la protection de l'enfance qui concerne aujourd'hui 300 000 mineurs, dont 50 % sont placés en dehors du domicile familial, ainsi « *qu'un peu plus de 20 000 jeunes majeurs* ». Les départements financent

l'essentiel de ces décisions de protection ainsi que la majorité des décisions ordonnées par la justice. Les dépenses consacrées à cette politique de protection spécifique s'élèvent pour les départements à 8,3 milliards € en 2018 en hausse de 21 % depuis 2010 et de 57 % depuis 2000. Cela inclut la question de la prise en charge des mineurs non accompagnés qui sont passés de 1 747 en 2003 à près 28 000 jeunes en 2018 (pour 50 000 demandes et pour une baisse en 2019 à 16 760 admissions). Le Sénat estime que le coût de la prise en charge des mineurs non accompagnés est passé de 1 milliard en 2016 à 2 milliards en 2018.

En parallèle, les départements touchent un peu à de nombreuses compétences : ils sont ainsi responsables de la gestion des collèges (bâtiments, entretien, équipement, personnel technique – restauration, gardiennage, etc.) pour 4,2 milliards €, de l'entretien des 400 000 kilomètres de routes départementales (4,2 milliards €) ou encore du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (2,6 milliards €) ou des archives départementales.

Ce qu'il faut faire

Alors que l'État est contraint de plus en plus régulièrement de reprendre la main, ou de refinancer à coups de contributions spéciales les questions sociales des départements, l'idée est de supprimer l'échelon départemental une fois pour toutes, de recentraliser l'action sociale des départements et de répartir leurs compétences parallèles vers des régions et des communes renforcées. On observe d'ailleurs plusieurs exemples d'évolutions institutionnelles où le département a été « absorbé » soit par la région (Corse, Guyane, Martinique) ou par la métropole (Lyon, Paris). L'idée n'est pas nouvelle, elle a déjà été évoquée par le Gouvernement Fillon suite à la publication du rapport Attali ou encore par le Gouvernement Valls à l'occasion de la présentation du projet de la loi Notre mais le projet a systématiquement été abandonné notamment pour éviter le casse-tête de la suppression des

élus des conseils départementaux (4 058 en 2021 pour des charges annuelles de plus de 168 millions €, 88 millions de frais de mission et 48 millions de frais de réception, etc.) et de la remobilisation des 276 377 agents départementaux (pour 16 milliards € de charges de personnel) dont 83 000 opérationnels de l'action sociale détachés auprès des communes et EPCI. Au final, les services généraux des départements représentent une dépense de **5,4 milliards €** de fonctionnement qui pourra être économisée, à laquelle il convient d'ajouter l'ensemble des bâtiments administratifs dans les comptes des départements et qui représentent un montant de 12 milliards € dont une partie pourrait être cédée.

Recentraliser la protection sociale

Les dépenses sociales des départements se concentrent actuellement autour du RSA (pour une enveloppe de 12 milliards €), l'aide sociale à l'enfance et les placements (environ 8 milliards €), l'aide sociale aux personnes handicapées, y compris l'ACTP et la PCH des 60 ans ou plus (encore pour 8 milliards € environ) et l'aide sociale aux personnes âgées, hors l'ACTP et la PCH des 60 ans ou plus (pour 7,8 milliards €). Il convient d'y ajouter les frais de personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale d'environ 3 milliards € pour obtenir une dépense totale à transférer de 40 milliards €.

Ce qu'il faut faire

Notre proposition est de recentraliser le RSA selon l'idée que l'État soit le financeur et le gestionnaire principal de l'ensemble des allocations sous conditions de ressources qui seront encadrées dans une allocation sociale unique. Ces allocations représentent, actuellement, un périmètre de 105 milliards € de dépenses publiques en 2020.

En parallèle, la gestion et les 8 milliards € de dépenses liées à l'aide sociale à l'enfance

et aux placements doivent revenir aux communes qui doivent devenir l'unique guichet de contact pour les bénéficiaires de prestations sociales. Les communes récupéreront alors la charge des 83 000 opérationnels de l'action sociale dont 31 000 personnels socio-éducatifs et 37 000 assistants familiaux. Par effet de synergie et du transfert de compétences et via la nouvelle répartition des effectifs, il apparaît possible de rationaliser les effectifs de 30 000 agents, pour une économie de 1,5 milliard.

L'objectif est d'atteindre un système à deux niveaux avec une allocation sociale unique (ASU) gérée automatiquement, au niveau de l'État, par les services fiscaux en fonction des besoins des foyers et un guichet unique de détection et d'examen des situations familiales au niveau des communes. Concrètement, les services sociaux à l'échelon des communes proposent une prise en charge personnalisée (hébergement, assistance...) et déterminent la situation familiale du foyer fiscal et communiquent aux services des impôts les caractéristiques familiales (nombre d'enfants, handicap, personnes âgées dépendantes...) Les services des impôts calculent les allocations monétaires correspondantes, le montant calculé est déduit des impôts et ouvre un droit à crédit d'impôt (si l'impôt dû est inférieur au montant de l'allocation unique la différence est versée au foyer fiscal).

Enfin la particularité de cette allocation est qu'elle sera soumise à un plafond de cumul fixé à 100 % du smic (puis 90 %) et à l'impôt dans la logique de mettre fin à la distinction entre foyer social et fiscal et qu'un euro perçu au titre de la solidarité est égal, aux yeux de l'État, à un euro perçu du travail.

À terme, ces mesures cumulées doivent permettre d'économiser **5 milliards €** sur les prestations et en réduction de frais de gestion.

II. REVOIR LES COMPÉTENCES : DÉCENTRALISER ET ÉCONOMISER

Régionaliser l'Éducation

En France, notre système éducatif se caractérise par un pilotage des moyens et des établissements décidés au sommet et sans responsable local. L'État et ses services déconcentrés (18 régions académiques, 30 académies, 97 directions académiques et 1 000 circonscriptions du 1^{er} degré) gèrent toutes les questions éducatives tandis que les collectivités ne participent qu'aux questions matérielles et selon une division des compétences qui n'existe nulle part ailleurs : ainsi, les régions gèrent les lycées, les départements, les collèges, les communes et les écoles. Seule exception à cette organisation, l'enseignement privé dont les établissements ont la particularité d'embaucher et de rémunérer eux-mêmes tout leur personnel non enseignant. La bonne gestion des comptes, l'entretien du bâtiment et sa propreté sont les prérogatives du directeur d'établissements qui est recruté sur un contrat de droit privé. Une responsabilisation des établissements scolaires qui aboutit à une gestion plus saine des dépenses : ainsi, pour les mêmes missions, en 2019, on observait un surcoût de l'enseignement public par rapport au privé (sous et hors contrat) de 29,4 milliards €. Plus de la moitié de ce surcoût est issu des différences de traitement entre les enseignants du public et du privé tandis que le reste repose sur les dépenses de fonctionnement (gestion et personnel non enseignants).

Ce qu'il faut faire

La proposition de la Fondation iFRAP est donc de décentraliser la politique éducative vers les régions et les communes. L'administration régionale absorberait les académies et les services déconcentrés de l'État et deviendrait l'autorité compétente de l'Éducation nationale. Avec l'alternance et la formation professionnelle,

chaque région serait responsable de construire sa politique éducative sur son territoire ainsi que des cursus stimulants, et aboutissants à l'emploi pour les jeunes de la région. Les régions seraient donc chargées de financer la politique éducative et de subventionner les communes, chargées de la gestion de tous les établissements scolaires du premier et du second degré de leur zone. En parallèle, il faudra nommer l'échelon communal ou intercommunal, comme co-responsable de tous les établissements scolaires publics de leur zone avec les directeurs d'établissement. Les communes seraient alors chargées de doter les établissements des moyens financiers, selon une forfaitisation par élève en concertation avec les directeurs d'établissement et les régions. Elles seraient également chargées d'organiser le transport scolaire. Au niveau des établissements, cela donnerait plus d'autonomie aux établissements publics et à leurs directeurs, en limitant les échanges à un interlocuteur unique, la commune. Enfin, il faudra également laisser la possibilité aux communes de passer en délégation de service public la gestion des établissements. Concernant la gestion des enseignants, on peut s'inspirer du modèle allemand où les services du Land rémunèrent et affectent les enseignants selon les besoins des établissements, selon les compétences de l'enseignant (qui peut refuser l'affectation) et avec l'avis du chef d'établissement. Une compétence que les Land peuvent déléguer aux communes et aux établissements à certains endroits. Il sera essentiel, finalement, d'aligner les conditions de recrutement des chefs d'établissement du public sur ceux du privé, ainsi que leurs compétences en termes de gestion budgétaire et de recrutement du personnel. Cette décentralisation de la politique éducative représente un potentiel d'économie de 7 milliards € sur les dépenses de

fonctionnement et sur les dépenses de personnels non enseignants, cela grâce à un alignement sur les méthodes du privé. Néanmoins dans le plan de redressement 2022-2030 de la Fondation iFRAP², nous limitons les efforts sur les finances locales à 15 milliards €. Un scénario repris dans cette étude. Nous proposons ainsi de partager l'effort d'économie entre l'éducation et la culture à **8,5 milliards €** au total... sur un potentiel d'économie total de 14 milliards €.

Décentraliser la culture

Les dépenses culturelles de la France sont de 1,4 % du PIB contre 1,1 % en Europe, le différentiel pesant pour 7 milliards € que nous dépensons en plus. Notre politique culturelle est très fragmentée puisque tous les niveaux de collectivités et l'État sont compétents, ce qui favorise les financements marginaux et les subventions croisées.

La Fondation iFRAP propose ainsi de faire de la culture une compétence locale en dissolvant les Drac, en mettant fin au saupoudrage des dépenses afin de faire de la région et des communes les financeurs principaux avec des périmètres mieux définis. Aux régions, les missions de diffusion culturelle (hors rayonnement international qui resterait la prérogative de l'État) et aux communes, le soutien à la pratique culturelle (conservatoires, écoles d'arts...).

Régionaliser Pôle emploi

On compte 905 agences de Pôle emploi, 141 agences de services spécialisés et 73 plateformes de services (soit 1 119 bureaux) employant 53 000 personnes (dont 32 % travaillent aux fonctions support et qui ne sont donc pas au contact des demandeurs d'emploi) pour un budget de fonctionnement de plus de 5 milliards €. Les indemnités versées représentent 31,2 milliards €. Conséquence de cette organisation par le haut, le suivi des

demandeurs d'emploi n'est satisfaisant pour personne, moins de 450 000 entreprises sont en relation avec Pôle emploi sur plus de 3 millions d'entreprises en France. On note des difficultés croissantes de recrutement dans les entreprises, tandis que le halo du chômage reste à un niveau élevé en France. Définir une nouvelle stratégie est une urgence.

La fusion ANPE-Assedic en Pôle emploi semblait un bon point de départ en combattant le doublonnage des missions mais force est de constater que peu de choses ont changé au niveau de la gestion. Le pilotage du service public de l'emploi se fait toujours au niveau de l'État, au travers de Pôle emploi, quand la formation professionnelle et l'orientation sont des compétences partagées avec les régions. Les lois de décentralisation ont confié un rôle gradissant aux régions mais ces dernières se retrouvent systématiquement limitées dans leurs actions. Dernier exemple en date, la réforme de la formation professionnelle effective depuis le 1^{er} janvier 2015 a créé des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop) qui ont un rôle consultatif. Les Crefop sont chargés de faciliter la coordination entre le chef de file « Emploi » qui est l'État, les régions et les partenaires sociaux. Si un temps, les régions ont fait part de leur souhait de présider ces Crefop, il a été tranché que ces Comités seront co-présidés par le préfet de région et le président du Conseil régional. Une vision qui doit évoluer : un contre-exemple parlant de ce positionnement est le service public de l'emploi en Allemagne qui, en plus de son travail d'orientation, d'accompagnement et de placement, est l'un des piliers de la politique de formation professionnelle des jeunes et des adultes, actifs ou pas.

Autre angle mort dans notre conception du service public de l'emploi : le développement économique en est exclu alors qu'il s'agit d'une compétence exclusivement régionale (qui inclut notamment la politique d'aides aux entreprises, la définition des orientations et du soutien à l'international). Ainsi, il faut

■ 2 : Gérer nos finances publiques, le plan de redressement 2022-2030. Revue Société Civile n229. Fondation iFRAP, Décembre 2021.

revoir notre vision de la politique de l'emploi qui doit mieux prendre en compte la politique de formation professionnelle et de développement économique des territoires. Il est donc logique de considérer une décentralisation complète du suivi des demandeurs d'emploi au niveau des régions.

Ce qu'il faut faire

La Fondation iFRAP propose de transférer Pôle emploi aux régions afin que ces dernières mettent en place un service public d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus efficace. Cette organisation permettrait de créer une collectivité ayant autorité pour coordonner tous les acteurs et les moyens en matière de formation, de suivi et de placement de demandeurs d'emploi et qui puisse définir une stratégie territoriale de développement économique adéquate.

Enfin, il conviendra d'aligner les règles entourant les allocations sur la pratique européenne en ayant recours à la dégressivité comme en Belgique ou aux Pays-Bas. En plus des 300 millions € à réduire des frais de gestion, c'est 4 milliards € qui peuvent être économisés.

Régionaliser la Santé

La crise du coronavirus a révélé le rôle marginal des collectivités dans les politiques de santé. La santé n'est pas à proprement parler une compétence des conseils régionaux et les investissements en la matière sont jusqu'à présent restés modestes (60 millions € sur 28 milliards de budget total). La loi NOTRe indique que la santé figure parmi les compétences partagées, et encore, elle est associée à l'action sociale. Elles participent cependant à la formation professionnelle du personnel paramédical et à la recherche. Cette coopération peut prendre la forme d'investissement dans les activités de recherche des CHU. Les conseils régionaux investissent également dans les projets immobiliers des hôpitaux ou les acquisitions d'équipements innovants par le biais des contrats de plan État-régions.

Mais les véritables pilotes, ce sont les agences régionales de santé, qui mettent en œuvre la politique de santé en région, sous la tutelle du ministère de la Santé. Ces agences coordonnent le budget de fonctionnement des hôpitaux, cliniques, centres de soins ainsi que des structures pour personnes âgées, handicapées et dépendantes.

Le conseil de surveillance des ARS réunit de nombreux acteurs sous la présidence du préfet de région. Côté collectivités, seulement deux conseillers régionaux, deux conseillers départementaux, et un maire. La loi 3 DS récemment adoptée n'a pas permis de revoir cette répartition. Le projet régional de santé reste également élaboré par l'ARS, les collectivités étant consultées pour avis.

La situation est très différente en Allemagne, où les décisions sont partagées entre les régions (Länder), le gouvernement fédéral et les organisations professionnelles légales.

Les Länder ont la responsabilité de la planification hospitalière. Ce sont eux qui pilotent l'offre de soins hospitaliers : ils élaborent une carte hospitalière qui détermine le niveau de l'offre, à la fois en quantité (nombre de lits, nombre de sites, taux d'occupation cible) et en qualité (spécialités, degré de technicité ou de spécialisation des structures). Afin de garantir la qualité des soins, certaines activités ne peuvent être exercées qu'à partir d'un seuil minimum d'activité. Il ne s'agit pas de fixer des volumes d'activité mais des capacités hospitalières. Cette planification va de pair avec le suivi des formations paramédicales.

S'agissant du financement des hôpitaux, les Länder financent les investissements. En France, l'investissement hospitalier est financé par les hôpitaux eux-mêmes au prix d'un fort endettement, que l'État vient régulièrement effacer, comme cela a été le cas lors du Ségur de la Santé.

Ce qu'il faut faire

La proposition est donc de faire des ARS de véritables agences régionales de santé. Ce qui signifie une approbation et non plus un avis

sur les projets régionaux de santé. Cela permettrait par exemple aux régions de dire ce qu'elles envisagent en matière de lutte contre les déserts médicaux. En matière de carte hospitalière, les régions doivent définir un schéma hospitalier. En 2018, l'investissement hospitalier représente 4,5 milliards € mais reste en deçà de ce que font les Allemands. Il faut en parallèle rationaliser la carte hospitalière. La Fondation iFRAP estime que 2 milliards € d'économies seront possibles grâce aux regroupements hospitaliers tandis que les économies sur les finances locales, issues d'une amélioration de la productivité du système de santé, s'élèvent à 700 millions €.

Pour une décentralisation des politiques du logement

Le logement est une politique éminemment partagée entre les différentes strates. Différents documents sont prescriptifs comme le PLU, document d'urbanisme à l'échelle de la commune ou de l'EPCI. D'autres schémas sont établis au niveau du département ou de la région. Malgré un effort de décentralisation, l'État continue à investir les règles de construction comme les zones littorales ou de montagne, les zones à risques d'inondation ou de mise en valeur des paysages. L'État intervient aussi sur de grands projets comme le PNRU : plan national de rénovation urbaine, Plan de cohésion sociale, Plan Cœur de Ville, etc. La conclusion est que chaque strate dispose d'un pouvoir qui diminue fortement la cohérence d'ensemble. Financièrement, les collectivités participent à la politique du logement pour 3 milliards €, essentiellement à travers les subventions d'investissements et avantages fiscaux au secteur HLM, et en participant au financement de prestations sociales. Sur le volet « aides à la personne » de la politique du logement, la Cour des comptes note que

« l'administration fiscale n'est toujours pas en mesure d'identifier, dans un territoire donné, les logements bénéficiant d'une dépense fiscale ni d'en chiffrer le coût, à l'échelle d'un territoire. » Un constat incompréhensible étant donné les montants en jeu (les aides au logement représentent 35,8 milliards € soit 1,8 % du PIB) et les effets de bord avec les autres politiques sociales menées par les départements.

Enfin, pour l'article 55 de la loi SRU (25 % de logements sociaux) calculé au niveau de chaque commune, la loi 3DS a apporté quelques aménagements mais les 25 % restent gravés dans le marbre. Le calcul et le suivi sont d'une grande complexité. Des éléments ont permis de décliner les objectifs à atteindre sur le territoire mais qui sont malgré tout pilotés par l'État alors que les collectivités devraient avoir beaucoup plus la main.

Ce qu'il faut faire

Pour la Fondation iFRAP, il est préférable que les régions définissent localement les besoins en logements sociaux. Cela permettrait aux régions d'agir en concertation afin que l'on ne soit plus obligé de construire de logements sociaux dans les zones détendues et, a contrario, dans les zones tendues, d'obliger les communes comptant plus de 30 % de logements sociaux à les céder à des bailleurs privés.

Si on faisait le choix d'une vraie décentralisation des politiques du logement, il serait possible de baisser les aides des collectivités d'environ 1,5 milliard €, tout en ramenant le parc de logements sociaux progressivement dans la moyenne européenne soit 10 % du parc. Les besoins de construction ne peuvent être appréhendés finement qu'au niveau de chaque territoire. Il faudrait donc inciter les organismes HLM à contractualiser leurs objectifs et les éventuels financements locaux avec les régions, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et métropoles.

III. DÉCENTRALISATION : QUEL NOUVEAU SCHÉMA DE COMPÉTENCES POUR QUELLES ÉCONOMIES

Pour conclure, le nouvel acte de décentralisation proposé par la Fondation iFRAP repose sur deux piliers.

D'une part, une réforme territoriale qui doit passer par :

- la réduction du nombre de communes, en visant à terme, la fusion des communes et des intercommunalités ;

- la suppression des départements et la recentralisation de la politique de protection sociale. Ces réformes auront pour conséquence la rationalisation de notre organisation territoriale. Ainsi, il en découlera :

- l'inclusion des prestations extralégales (droits connexes) au sein de l'ASU ;

- la rationalisation des organismes divers d'administration locale (SIVOM, syndicats, notamment les SIVU, les EPA culturels, les EPIC locaux, les centres communaux d'action sociale), les caisses des écoles, associations syndicales de propriétaires, les organismes émergeant aux budgets annexes des collectivités... et recentralisation de leur trésorerie ;

- une rationalisation de la masse salariale au niveau local (-60 000 postes) ;

- et les baisses de dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses associées.

Ce mouvement doit s'accompagner d'une rationalisation des services déconcentrés de l'État à l'exception des services de sécurité intérieure (police, justice) et de la défense nationale. Ce qui reviendrait à n'avoir plus qu'un préfet et une préfecture par région. Les services de préfecture seraient délégués aux communes qui seraient elles-mêmes réorganisées et regroupées au niveau des communautés de communes (passeport, carte d'identité, carte grise, permis de séjour...).

Le second pilier consiste à transférer des domaines importants de politiques publiques pour une meilleure efficacité :

- les services de l'Éducation nationale (recrutement, gestion des personnels, concours) sont délégués aux régions et la gestion des établissements scolaires, aux communes.

- les services de Pôle emploi sont régionalisés dans le but de créer une continuité entre formation professionnelle, politique de l'emploi et développement économique ;

- les conseils régionaux prennent un rôle actif au sein des agences régionales de santé : elles valident le projet régional de santé, définissent avec les acteurs de terrain la carte hospitalière sur des critères sociodémographiques et participent au financement de l'investissement hospitalier ;

- la politique du logement est régionalisée.

- Enfin, les régions fixent les objectifs de la loi SRU en contractualisant avec les communes. Parallèlement, les ressources fiscales et sociales seraient transférées aux régions et aux communautés de communes.

Au final, les régions et les communes sont renforcés et capables de déterminer des budgets solides pour mener l'action publique au plus près des besoins des territoires. Pour cela, entre les mouvements de recentralisation et ceux de décentralisation, c'est 447 milliards de flux financiers qui sont impactés : les dépenses locales en sortiront renforcées de 102 milliards, les dépenses de la Sécurité sociale allégées de -84 milliards tandis que les finances de l'administration centrale reste au même niveau (voir tableau p.11).

La dernière étape sera de mener les réformes structurelles associées et la modification du flux des recettes locales (voir p.25) : le tout représente un potentiel d'économie de 38,1 milliards € qui doit venir compenser la hausse tendancielle des dépenses des administrations locales tout en venant les fixer autour de 370 milliards € (voir graphique p.24).

Ce qui change au niveau de l'État

ÉTAT

Recentralise : l'aide sociale
 Décentralise : la politique éducative, la politique de l'emploi,
 la planification hospitalière, la politique du logement

23

Partage actuel des compétences

REGIONS

Développement économique, aménagement du territoire, formation professionnelle et apprentissage, lycées, transport, gestion des fonds européens

DEPARTEMENTS

Aide sociale, voirie départementale, protection des espaces naturels, services départementaux d'incendie et de secours, gestion des collèges, aide aux communes et aux intercommunalités, patrimoine, infrastructures sportives

INTERCOMMUNALITES

Eau et assainissement, promotion touristique, collecte et traitement des déchets, aires d'accueil des gens du voyage, compétences déléguées des communes

COMMUNES

Développement économique (aides indirectes), sécurité (police municipale), enfance (crèches et loisirs), écoles maternelles et élémentaires, voiries communales, transports urbains, urbanisme (permis de construire)

Nouvel acte de décentralisation proposé

REGIONS

Développement économique, aménagement et protection du territoire, formation professionnelle et apprentissage, transport, gestion des fonds européens, politique de l'emploi, définition de la carte hospitalière, politique éducative : subvention des communes chargées de la gestion de tous les établissements scolaires du premier et du second degré de leur zone, politique du logement (contractualisation région-commune-Hlm) pour la définition d'objectifs locaux de construction de logements sociaux, voirie, services départementaux d'incendie et de secours, culture (diffusion culturelle).

COMMUNES-INTERCOMMUNALITES FUSIONNEES

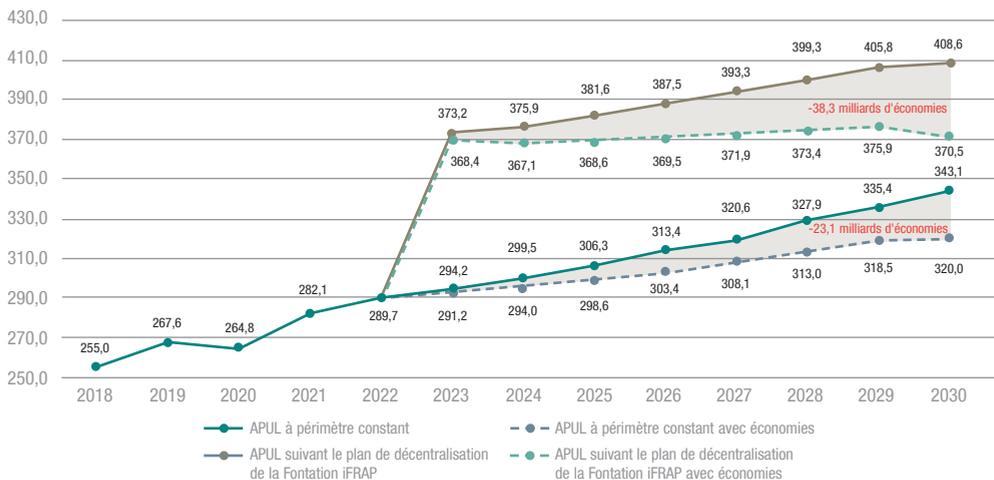
Eau et assainissement, promotion touristique, collecte et traitement des déchets, aires d'accueil des gens du voyage, sécurité (police municipale), enfance (crèches et loisirs), gestion de tous les établissements scolaires publics de leur zone avec les directeurs d'établissement (dotation des établissements selon une forfaitisation par élève en concertation avec les directeurs d'établissement), transport scolaire, voiries communales, transports urbains, urbanisme (permis de construire), soutien à la pratique culturelle.

Impact des réformes proposées sur les dépenses locales

24

Réforme territoriale	Nouvelle répartition des compétences et réformes associées	
	Économies en Mds	
Fusion des communes de moins de 500 hab (puis fusion des communes et des intercommunalités)	1,5	8,5
Suppression des départements et recentralisation du RSA	15	
Baisse des subventions (par désintrinsication des financements croisés)	0,2	4
Rationalisation des ODAL et recentralisation de leur trésorerie	2,8	0,7
Baisse de la masse salariale locale (-60 000 postes)	2,1	1,5
Baisses des dépenses de fonctionnement (y.c) dépenses associées	1,5	0,3
	23,1	15
Total	38,1	

Evolution des dépenses d'administrations publiques locales (APUL) en tendantiel et avec économies en Mds €



Impact des réformes proposées sur les recettes locales (simulation sur l'année 2020)

25

Type d'impôt		Fiscalité directe locale - ménages			Fiscalité directe locale - entreprises			
		TFPB	TH	TFNB	CFE	CVAE	IFER	TASCOM
Imposition								
Nombre d'attributaires		1	2	2	1	0	4	2
Montant (Md€) en 2020	Commune	35,263	1,8	0,506	0,629		0,073	0,026
	EPCI		0,8				0,58	0,773
	Région et CTU					0,964		
	Etat							

Type d'impôt		« Autres impositions locales »						
		DMTO	GEMAPI et TASA	VM	TEOM	TSCA	Taxe certificats d'immatriculation	TICFE
Imposition								
Nombre d'attributaires		4	3	2	2	4	1	4
Montant (Md€) en 2020	Commune	4,193	0	0,15	0,624	0,079		0,849
	EPCI	0,382	0,204	4,353	6,513	0,058		0,738
	Région et CTU	11,472	0,08			7,631	2,091	0,669
	Etat							

Type d'impôt		Fiscalité transférée		Autres		
		TICPE	TVA	Coefficient correcteur	Dotations de l'Etat/PSR	Dotation de l'UNEDIC
Imposition						
Nombre d'attributaires		4	5	1	2	1
Montant (Md€) en 2020	Commune	0,261	1,314	0,375	3,5	0
	EPCI	0,112	15,029			0
	Région et CTU	10,388	32,67		96	35,2
	Etat		68,819		99,5	

Montant (Md€) en 2020			
Commune	EPCI	Région et CTU	Etat
45,6	33,5	197,2	168,4

Note de lecture : collecte impactée en rouge. Les parties hachurées indiquent qu'il n'y a plus de recette.

Source : Insee, DGCL et calcul iFRAP.