

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

# SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 145

# RÉORGANISER LA FRANCE

Le plan stratégique  
de la **Fondation iFRAP**

Avril 2014 - Numéro spécial - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE  
SUR LES ADMINISTRATIONS ET  
LES POLITIQUES PUBLIQUES

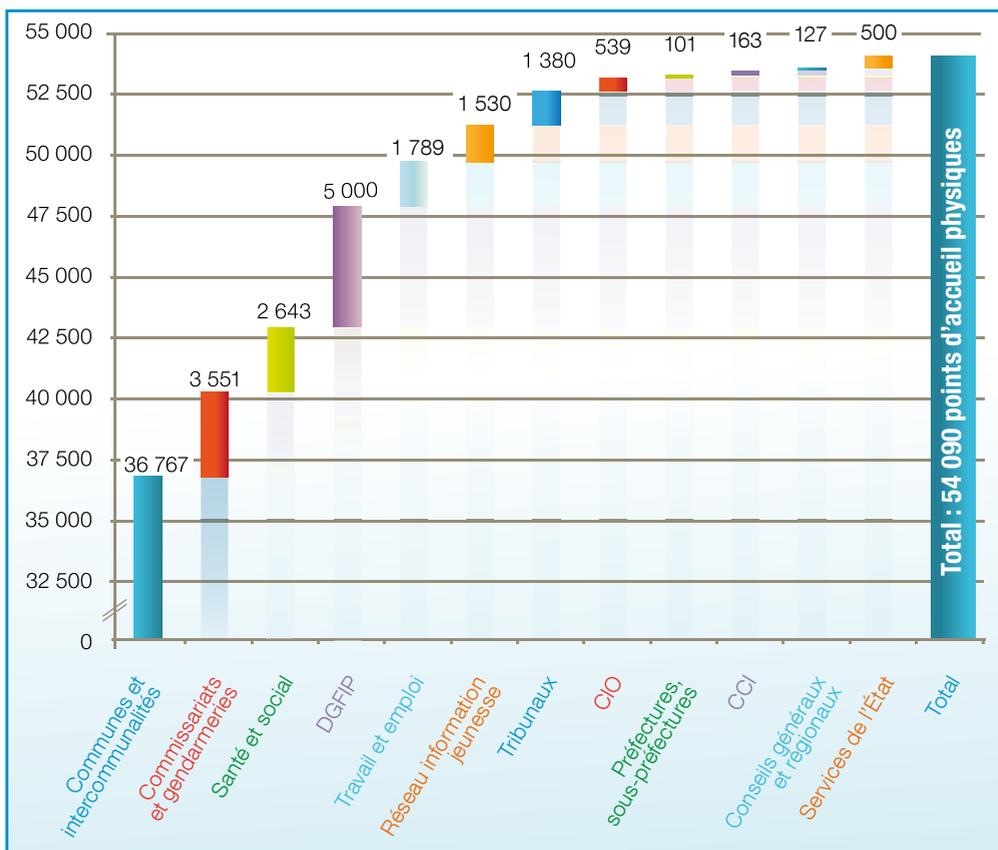
# Réorganiser la France

## Le plan stratégique de la Fondation iFRAP

La spécificité de la France ? Une organisation en « silos » sur un territoire découpé selon le cadre administratif du XVIII<sup>e</sup> siècle et marqué ces dernières années par la non-réforme permanente. LA réforme à venir sera celle de la réorganisation des missions et des échelons publics. Cela fait trente ans qu'on en parle et qu'on sait que la France a beaucoup trop de strates administratives. Le Premier ministre Manuel Valls a annoncé dans son dis-

cours de politique générale que « *la France est prête à ces réformes, notamment celle du "mille-feuille territorial"* ». La France est prête ? Oui, mais elle a toujours réfléchi en termes institutionnels : État, régions, intercommunalités, départements, communes, Sécu... La danse des « acteurs publics » mais pas la question centrale des politiques publiques, de leur qualité, de la pertinence de leur organisation sur le territoire...

**54 090 points d'accueil physiques de services publics en France, soit plus de 500 points d'accueil par département**



Source : Annuaire de l'administration, site [service-public.fr](http://service-public.fr)

Résultat, comme la Fondation iFRAP l'a montré dans l'étude « Doublons de compétences à tous les échelons »<sup>1</sup>, les organisations publiques sont en concurrence les unes avec les autres, le nombre de guichets s'accumule (54 000 au total), et oublie d'être au service des citoyens et de l'intérêt général.

Nous l'avons assez dit, un système dans lequel tous les échelons publics veulent s'occuper de toutes les politiques publiques tronçonnées en morceaux de budget ne peut pas marcher. Avec cette étude, nous avons souhaité avant

tout redessiner une organisation publique dans sa totalité au service des Français avec une qualité identique mais un coût nettement inférieur.

Pour cela, nous avons repris l'organisation politique publique par politique publique et avons supprimé les doublons coûteux et inefficaces. Nous avons aussi chiffré les économies potentielles issues de la réorganisation proposée. Notre plan stratégique permettrait d'atteindre 24 milliards d'euros d'économies, y compris sur les dépenses de personnel d'ici 2022.

## Les 8 propositions chocs de cette étude sont les suivantes :

- I Passer de 36 700 communes à 5 000 super-communes** p. 8
- I Réduire le nombre de régions à une douzaine**  
(voir carte) p. 10
- I Supprimer les conseils généraux**  
et fusionner le pôle social des départements avec les CAF et les CCAS p. 14
- I Pour la santé : rapprocher CPAM et ARS**  
au niveau régional pour un pilotage global p. 18
- I Décentraliser la gestion de l'éducation**  
au niveau des régions et des super-communes p. 21
- I Décentraliser la gestion de la culture** p. 25
- I Supprimer la clause générale de compétence** p. 26
- I Supprimer 88 préfetures et 230 sous-préfetures**  
et garder uniquement les préfetures de régions p. 27

<sup>1</sup> Société Civile n°137, juillet 2013

## RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES Périmètre de politiques publiques retenues

### Répartition actuelle

	Régions	Départements	
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre		
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS*)	Collèges (bâtiments, TOS*)	
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	
	Sport (subventions)		
	Tourisme		
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE)* et prestations (RMI-RMA, APA, PCH)*	
Urbanisme			
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER*	Schéma régional (avis, approbation)	
Environnement	Espaces naturels	Espaces naturels	
	Parcs régionaux	Déchets (plan départemental)	
	Eau (participation au SDAGE*)	Eau (participation au SDAGE*)	
Grands équipements	Ports fluviaux	Ports maritimes, de commerce et de pêche	
	Aérodromes	Aérodromes	
Voirie	Schéma régional	Voies départementales	
Transports	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL*), plan et office de l'habitat	
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	
Sécurité		Circulation	
		Prévention de la délinquance	
		Incendie et secours	

# DIFFÉRENTES STRATES ADMINISTRATIVES

## par le rapport Balladur de 2009

Secteur communal	État
	Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Écoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives)	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives)
Enfance (crèches, centres de loisirs)	
Sport (équipements et subventions)	Sport (formation, subventions)
Tourisme	Tourisme
Action sociale facultative (CCAS)*	Organisation et prestations (AAH, CHRS)*
PLU*, SCOT*, permis de construire, ZAC*	PIG*, OIN*, DTA*
Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR* CPER*
Espaces naturels	Espaces naturels
Déchets (collecte, traitement)	Parcs nationaux
Eau (distribution, assainissement)	Eau (police, SDAGE*)
Énergie (distribution)	Énergie
Ports de plaisance	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables
Aérodromes	Aérodromes
Voies communales	Voies nationales
Transports urbains et scolaires	Réglementation
Gestion des réseaux	Réglementation
Financement, parc et aides, PLH*	Politique nationale de logement
Aides indirectes	Politique économique
Police municipale	
Circulation et stationnement	Police générale et polices spéciales
Prévention de la délinquance	

\* AAH : allocation d'adulte handicapé ;  
 APA : allocation personnalisée d'autonomie ;  
 ASE : aide sociale à l'enfance ;  
 CCAS : centre communal d'action sociale ;  
 CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale ;  
 CPER : contrat de projet Etat/région ;  
 DTA : directive territoriale d'aménagement ;  
 FSL : fonds de solidarité pour le logement ;  
 OIN : opérations d'intérêt national ;  
 PCH : prestation de compensation de handicap ;  
 PIG : projet d'intérêt général ;  
 PLH : programme local de l'habitat ;  
 PLU : plan local d'urbanisme ;  
 PMI : protection maternelle et infantile ;  
 RMI-RMA devenu RSA : revenu de solidarité active ;  
 SCOT : schéma de cohérence territoriale ;  
 SDAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;  
 TOS : personnels ouvriers, techniciens et de service ;  
 ZAC : zone d'aménagement concerté.

Source : Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Édouard Balladur, Il est temps de décider, rapport remis au Président de la République le 5 mars 2009, La Documentation française/Fayard, p. 31.

## RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES Périmètre de politiques publiques retenues

### Nouvelle répartition

	État et opérateurs de l'État	
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique nationale	
Enseignement	Politique éducative (réglementation et programmes)	
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Archives nationales, RMN	
Action sociale et médico-sociale	Réglementation et schéma national des opérateurs	
Urbanisme	Projet d'intérêt général, opérations d'intérêts national	
Aménagement du territoire (grands équipements et environnement)	Politique d'Administration territoriale de la République, (voies navigables et équipements d'intérêt national), réglementation sur l'eau et les énergies	
Voirie et transports	Réglementation	
Communication	Réglementation	
Logement et habitat		
Développement économique	Politique économique	
Sécurité	Police générale et polices spécifiques	

# DIFFÉRENTES STRATES ADMINISTRATIVES

## par le rapport Balladur de 2009

	Régions	Agences d'État régionalisées	Secteur communal (intercommunalités et communes)
	Définition de la politique régionale et mise en œuvre des services publics		
	Universités (bâtiments et personnels), agences régionales éducatives chargées du financement		Lycées, collèges, écoles (bâtiments et personnels)
	Archives, bibliothèques		Bibliothèques, musées, Enfance (crèches, centres de loisirs), Sport
		Organisations (PMI, ASE, MSA) et prestations (APA, RSA, CMU), allocation adulte handicapé	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
	Directives territoriales d'aménagement		PLU, SCOT, permis de construire, ZAC
	Schéma régional (ports maritimes, de commerce et de pêche, aérodromes), espaces naturels parcs régionaux		Déchets (collecte et traitement), eau (distribution et assainissement)
	Schéma régional avec intégration des voies départementales et nationales, des transports ferroviaires régionaux et transports hors secteur communal		Transports urbains et scolaires
	Gestion des réseaux		
			Financement, parcs et aides, programme local de l'habitat
	Aides directes et indirectes		
	Groupements d'intervention régionale, incendie et secours		Police municipale, circulation et stationnement, prévention de la délinquance

**PROPOSITION 1**

8

# Passer de 36 700 communes à 5 000 super-communes (hors Dom et Com)

**A**u 1<sup>er</sup> janvier 2013, la France comptait 36 681 communes en métropole, auxquelles s'ajoutent 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes. La France regroupe à elle seule près d'un tiers des communes de l'Union européenne ! La part de la population française dans l'ensemble de l'Europe (12,8 %) et la taille relativement faible de ses communes par rapport à la moyenne européenne (1 700 habitants par commune en France, 4 000 en moyenne dans l'Union européenne à 27) expliquent cette situation. Selon l'Insee, 955 communes ont moins de 50 habitants, 925 plus de 10 000. Une commune sur deux a moins de 400 habitants et une sur quatre a moins de 200 habitants.

Face à cette diversité de collectivités, les pouvoirs publics ont encouragé les regroupements de communes pour favoriser la coopération intercommunale. Ce fut le cas avec la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. La coopération intercommunale s'est développée avec la loi du 12 juillet 1999 qui a permis en quelques années la mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces derniers, contrairement aux collectivités locales, ne disposent que de compétences spécifiques : 96 % des communes et 80 % de la population appartiennent à une intercommunalité à fiscalité propre (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes et syndicats d'agglomération nouvelle).

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

■ les compétences des communes se superposent avec celles des communautés de communes ;

■ l'accroissement des compétences des EPCI s'est accompagné d'une augmentation de leurs dépenses. Entre 2000 et 2008, les effectifs des EPCI ont augmenté de 64 % sans que ceux des communes aient décliné puisqu'ils ont progressé de 3 %. Ils n'ont donc pas constitué un facteur d'économies de fonctionnement. L'accroissement du champ de compétences des EPCI depuis 1999 (leur nombre passant de 4 à 8 compétences obligatoires et optionnelles<sup>2</sup>) ne s'est pas accompagné d'un abandon des compétences communales, d'où une superposition des politiques et effectifs entre communes et EPCI.

La Fondation iFRAP propose une réduction du nombre de communes en France avec le passage de 36 700 communes à 5 000 **super-communes** d'ici 2022. Ce regroupement de communes doit être volontaire mais peut être favorisé par la mise en place d'un bonus/malus (voir encadré) pour les communes qui participeraient à ce mouvement. Il s'agit de stopper les doublons entre communes et intercommunalités et de faire des communes des collectivités pertinentes au niveau national en raison d'un poids démographique plus important. La fusion des communes actuelles au sein de ces super-communes doit permettre une réduction de la dépense

2 ■ À titre d'exemple, les communautés d'agglomération doivent avoir quatre compétences obligatoires (aménagement de l'espace communautaire, développement économique, politique de la ville et équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire). Elles doivent aussi choisir trois parmi cinq compétences optionnelles (voirie, eau, assainissement, parcs de stationnements, équipements culturels et sportifs).

publique notamment au niveau des services généraux, une mutualisation des services publics locaux et faciliter la réalisation d'équipements lourds issus des nouveaux transferts de compétences. Cependant,

cette fusion des communes doit s'opérer au regard des territoires concernés. Ainsi, les communes dans les zones montagneuses et qui sont par ailleurs très enclavées pourront déroger à ce mouvement.

## La mise en place du bonus/malus

La fusion de communes sur des bases volontaires est un processus conditionnel et lent. Il est donc nécessaire d'envisager des dispositifs plus dynamiques sous contrainte. Il s'agit de mettre en place un système de bonus/malus\*. Ce système fonctionnerait sur la base d'incitations budgétaires (dotations) pour les petites communes par rapport à des objectifs par section (fonctionnement et investissement).

Pour les plus grosses, celles qui ont déjà atteint une taille critique de 5 000 habitants (elles sont 1956), ce système de bonus/malus pourrait être utilisé pour réduire leurs dépenses de fonctionnement. Le boni pourrait être constitué par des majorations affichées de dotations d'investissement.

Ainsi, sur une base contractuelle seraient mis en place des objectifs de dépenses par fonction et par strate (ce genre d'informations figure déjà sur le site internet de la Direction générale des collectivités locales avec des moyennes par strate). Ce système de bonification prendrait en compte les dépenses correspondant aux compétences exercées au niveau communal et le prorata des dépenses actuellement exercées au niveau intercommunal.

D'ailleurs, un second objectif pourrait être assigné pour les plus grandes des communes : atteindre le seuil de 10 000 habitants.

En définitive, le réseau communal devrait rapidement converger vers 5 000 super-communes.

	Communes	Dispositif bonus/malus	Dans un second temps
Niv. 1	< 5 000 hab.	Bonification des dotations ou restitution des frais d'assiette selon les objectifs globaux et fongibles	Si la taille critique est atteinte, le nouvel ensemble se voit assujéti à un dispositif de contractualisation plus contraignant de niveau 2
Niv. 2	> 5 000 hab. à 10 000 hab.	La contractualisation devient spécifique par objectifs nationaux avec une répartition par fonctions applicables par dérogation contractuelle**	La contractualisation sur les indicateurs est de plein droit

\* I Voir notre note sur le site de la Fondation iFRAP : [www.ifrap.org/contractualisation-et-bonus-malus-mode-d-emploi,14189.html](http://www.ifrap.org/contractualisation-et-bonus-malus-mode-d-emploi,14189.html)

\*\* I Art. L.2312-3 ; L.5211-36 et R.5211-14 du CGCT applicables normalement aux budgets des communes et intercommunalités > 10 000 hab (aménagement de l'instruction M14)

## Passer de 36 700 communes à 5 000 super-communes (hors Dom et Com)

### Éléments de chiffrage : 5,3 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2023

I Scénario 2017 : retour aux effectifs de 2007 dans les communes de moins de 10 000 habitants : **252,3 millions d'euros d'économies.**

I Scénario 2023 : baisse de 50 % des effectifs dans les communes et leurs établissements publics (y compris EPCI) : **5,3 milliards d'euros d'économies.**

## PROPOSITION 2

# Réduire le nombre de régions à douze

Le nombre de régions en France est trop élevé avec un taux démographique plus faible que leurs homologues européens. Cette situation nuit au poids de ces collectivités territoriales qui, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sont chefs de file pour le développement économique. Ce nombre de régions doit être réduit.

La Fondation iFRAP propose une réduction du nombre de régions à une douzaine. Alors que de nombreuses régions regroupent entre 1 et 4 millions d'habitants, il s'agit de donner à ces dernières une taille critique équivalente à celle de nos homologues européens (autour de 3 à 4 millions d'habitants). Les modifications territoriales des régions doivent s'effectuer par la fusion de ces dernières ou par l'intégration des différents départements

au sein d'un nouvel espace régional. Les modifications territoriales des régions sont déjà possibles par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui permet aux régions en se regroupant volontairement d'atteindre la masse critique compatible avec l'intégration européenne. Cette option n'a jamais été mise en place. Le regroupement des régions est ainsi une proposition récurrente des différents rapports, à l'image du Comité Balladur.

Les modifications territoriales proposées par la Fondation iFRAP se comprennent à la fois au regard du cadre historique mais également dans des logiques démographique, économique et européenne. Ainsi, il s'agit de regrouper des territoires au sein des régions qui doivent faire face à des problématiques proches.

## Réduire le nombre de régions à douze

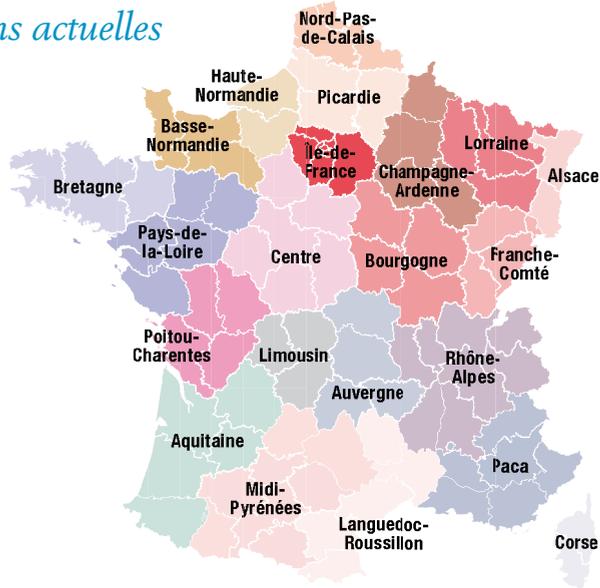
### Éléments de chiffrage : 1,8 milliard d'économies (personnel compris) d'ici 2025

Le redécoupage proposé des régions tient compte des zones d'influence économiques réelles des territoires par rapport à des métropoles régionales, soit un phénomène de « métropolisation » économique des territoires.

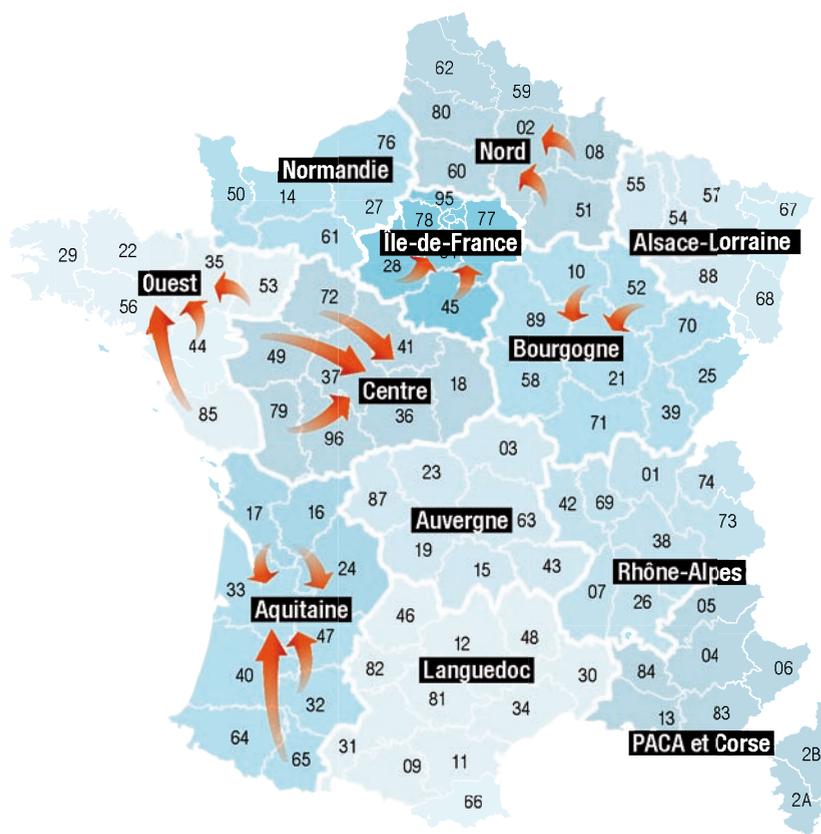
Le chiffrage des économies à attendre d'une telle évolution de la carte des régions est un sujet difficile. Pour le chiffrage des économies à réaliser, nous avons tenu compte des PIB régionaux et départementaux tenus à jour par l'Insee afin de caler les transferts budgétaires sur des transferts de bases fiscales territorialisées. Les économies sont générées comme suit :

- lorsqu'une région reçoit un territoire représentant moins de 15 % de son nouvel ensemble territorial, le budget transféré doit être annulé ;
- lorsqu'une région cède un territoire de moins de 15 % de son ensemble, le budget de la région cédante est amputé du montant du PIB perdu ;
- lorsqu'une région reçoit plus d'un territoire, les transferts budgétaires ont bien lieu à concurrence du PIB des territoires cédés (sauf pour l'Île-de-France étant donné l'importance de son budget) ;
- lorsqu'une nouvelle région est constituée à partir de deux anciennes régions, une recherche d'économie sur l'ensemble des budgets de fonctionnement est systématiquement recherchée de l'ordre de 10 %.

## Les régions actuelles



## La nouvelle organisation proposée par la Fondation iFRAP



► **Pour les territoires, le bilan est le suivant :**

Bilan	Fusions pures	Fusions + additions	Aucune fusion	Recomposition	Suppression totale	Total
Super-régions	4	5	1	1	1	12

Bilan budgétaire de la mise en place de ces régions :

- le budget de la région Champagne-Ardenne disparaît, ce qui génère une économie de 424,7 millions d'euros ;
- le budget de la région Centre est amputé de 45,3 % de sa section de fonctionnement, non compensé au profit de l'Île-de-France, soit une économie de 295,67 millions d'euros ;
- la région Midi-Pyrénées voit son budget réduit de 88,6 millions d'euros, non compensé au profit de la région Aquitaine.

**Économie brute dégagée par les transferts de parts de territoires régionales : 808,97 millions d'euros.**

- pour les régions qui se regroupent sans remembrement et les régions ayant subi des transferts avec ajustement de budget, l'application de la rationalisation de 10 % conduit à des économies totales de **1 milliard d'euros** ;
- par ailleurs, l'application de la même rationalisation de 10 % est pratiquée sur la section de fonctionnement des transferts minoritaires de parts de régions conduisant à constater **217,8 millions d'économies.**

**Le total des économies brutes générées est de 2,035 milliards d'euros.** Nous considérons que des coûts de fusion vont nécessairement intervenir. Nous les évaluons à 5 % des budgets de fonctionnement des régions actuelles. Cela représente environ 820,6 millions d'euros. Le total des économies nettes générées est alors de 1 214,8 millions d'euros. Sans tenir compte des éventuelles cessions d'emprises immobilières et de patrimoine à des tiers, pour des recettes non précisées. Des mesures complémentaires pourraient être de réduire les effectifs des personnels de 29 024 ETP, soit 34 % des effectifs entre 2015 et 2025. Cela correspondrait à un non-renouvellement des départs en retraite pendant 10 ans. Il a été évalué que la transition démographique au niveau des régions aboutirait à faire partir à la retraite entre 2011 et 2025 environ 53 % des effectifs. Les économies générées par ces non-renouvellements entre 2015 et 2020 représenteraient 275,6 millions d'euros et entre 2020 et 2025 près de 361,75 millions d'euros. **La contribution aux économies à réaliser représenterait 637,4 millions d'euros.**

**Stratégie d'économies sur les dépenses de personnel de la fonction publique territoriale** si non-renouvellement des départs en retraite (ETP) sec pendant 5 ans, puis seulement 1 sur 2 pendant 3 ans

En euros	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totaux
Régions	-2 542	-2 461	-2 382	-2 306	-2 232	-1 080	-1 372	-1 315	-15 690
Départements	-9 154	-8 861	-8 578	-8 303	-8 037	-3 890	-4 707	-4 519	-56 049
Com et étab. de moins de 1 000	-4 514	-4 352	-4 195	-4 044	-3 899	-1 879	-1 912	-1 839	-26 635
Com et étab. de 1 000 à 3 500	-4 729	-4 583	-4 441	-4 303	-4 169	-2 020	-2 526	-2 425	-29 195
Com et étab. de 3 500 à 5 000	-1 928	-1 868	-1 811	-1 754	-1 700	-824	-1 030	-989	-11 904
Com et étab. de 5 000 à 10 000	-4 569	-4 427	-4 290	-4 157	-4 028	-1 952	-2 318	-2 230	-27 970
Com et étab. de 10 000 à 20 000	-5 584	-5 405	-5 233	-5 065	-4 903	-2 373	-2 728	-2 624	-33 915
Com et étab. de 20 000 à 50 000	-8 586	-8 312	-8 046	-7 788	-7 539	-3 649	-4 194	-4 035	-52 149
Com et étab. de 50 000 à 100 000	-4 476	-4 332	-4 194	-4 060	-3 930	-1 902	-2 186	-2 103	-27 182
Com et étab. de 100 000 et plus	-4 756	-4 604	-4 457	-4 314	-4 176	-2 021	-2 323	-2 235	-28 888
Ensemble communes et étab. commun.	-39 143	-37 884	-36 665	-35 485	-34 344	-16 620	-19 218	-18 480	-237 838
SDIS	-1 017	-996	-975	-955	-935	-457	-512	-500	-6 346
Communautés urbaines	-1 246	-1 209	-1 173	-1 137	-1 103	-535	-657	-632	-7 693
Communautés d'agglomération/SAN	-1 802	-1 755	-1 709	-1 665	-1 622	-790	-1 065	-1 027	-11 435
Communautés de communes	-1 620	-1 585	-1 550	-1 516	-1 482	-725	-1 096	-1 058	-10 632
Syndicats et autres étab. pub. intercom.	-2 220	-2 162	-2 106	-2 051	-1 998	-973	-1 312	-1 265	-14 086
OPHLM (Bilan social)	-24	-23	-22	-22	-21	-10	-14	-13	-149
CDG et CNFPT	-482	-470	-459	-448	-437	-213	-278	-269	-3 056
Ensemble des collectivités	-59 250	-57 406	-55 619	-53 888	-52 212	-25 294	-30 231	-29 078	-362 976
			5 ans	3 ans	Total				
			-278 374	-84 602	-362 976				

### Interprétation

- Les gains sur les cinq premières années sont évalués entre 4,8 milliards et 6,1 milliards d'euros.
- Les gains sur les 3 suivantes sont évalués entre 1,8 milliard et 2,4 milliards d'euros.
- Les gains totaux sont évalués entre 7,2 milliards et 7,9 milliards d'euros sur la période.
- Ces chiffres sont sans compter la rationalisation des services déconcentrés de l'État (voir page 14).

Le programme de réforme avec rationalisation de la carte intercommunale et mise en place de « super-communes » sur la base du volontariat, tout comme la restructuration du périmètre des régions qui passeraient à douze, ouvre de nouvelles marges de manœuvre en matière de gestion des effectifs. Si ces deux réformes possèdent en elles-mêmes leur propre potentiel d'économies sur les dépenses de personnel que nous avons à chaque fois chiffré de façon séparée, il est également important de chiffrer dans quelles marges de manœuvre plus globales celles-ci pourraient s'intégrer.

Nous avons donc voulu tester un scénario complémentaire (voir tableau p. 13) qui serait le pendant de l'effort demandé actuellement au niveau de l'État. Il apparaît que la stratégie du rabot ne peut perdurer éternellement.

Si l'on veut disposer des ressources suffisantes pour rendre plus attractives les carrières et améliorer les perspectives de salaire, il faut dans le même temps réduire les effectifs. Pour la fonction publique territoriale, la stratégie que nous avons chiffrée est la suivante : pendant 5 ans un non-remplacement des fonctionnaires territoriaux partant à la retraite, puis un remplacement sur 2 pendant 3 ans.

Il apparaît que les gains potentiels (sans retour catégoriel additionnel) pourraient être compris entre 4,8 et 6,1 milliards d'euros, puis les 3 années suivantes (jusqu'à 2022) compris entre 1,8 milliard et 2,4 milliards d'euros.

Il s'agit du potentiel maximal d'économies susceptibles d'être générées. Les pouvoirs publics sont loisisbles de faire jouer à plein ce potentiel ou de n'en prendre qu'une partie, ou/et d'intégrer les gains de fusion sur les personnels sur le bloc communal et régional dans cette stratégie. Par ailleurs, la suppression du département pourrait être l'occasion de rationaliser ses propres personnels, certains faisant retour à l'État, d'autres étant envoyés dans les collectivités territoriales récipiendaires.

**Enfin, sur l'État (notamment par la rationalisation de ses services déconcentrés), le maximum d'économies correspondant au non-renouvellement des personnels partant en retraite entre 2015 et 2018 serait de 5,6 milliards d'euros occasionnant la suppression de 198 000 postes, ainsi que de 2 milliards d'euros sur les opérateurs (-71 000 postes).**

## PROPOSITION 3

# La suppression des conseils généraux et la recentralisation du pôle social des départements et sa fusion

La suppression des départements, collectivités héritées de la Révolution, est une question récurrente à mesure que s'accumulent les rapports et constitue une des pistes des futures réformes territoriales mises en avant par le gouvernement Valls. Cependant, la suppression de cet échelon

territorial pose la question de la répartition des compétences exercées actuellement par cette collectivité. Avec la décentralisation par blocs de compétences, le département est progressivement devenu la collectivité territoriale chargée des politiques de cohésion sociale. En effet, l'action sociale représente 49,3 %

des dépenses du département. Cependant, le département ne dispose pas de l'exclusivité des compétences sociales. En effet, les régions (0,5 % du budget régional), les communes (10,9 % des dépenses des communes) et l'État interviennent en conservant des compétences propres.

Contrairement aux autres collectivités, la décentralisation des politiques sociales est fortement encadrée par des normes nationales. Ainsi, le département ne peut modifier des prestations définies au niveau national par la loi ou par les normes réglementaires.

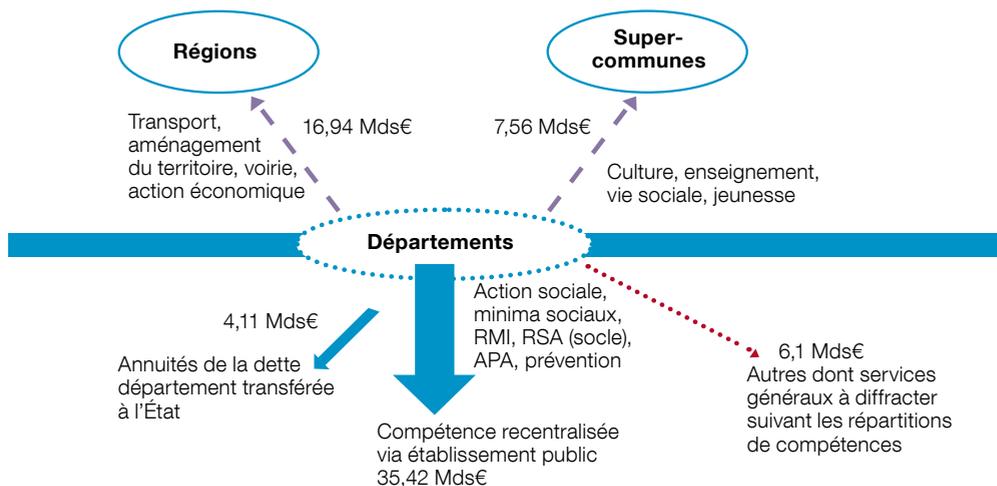
Les départements n'assurent principalement au sein des politiques sociales qu'une redistribution locale de prestations nationales. Ces compétences sont davantage techniques et organisationnelles que politiques contrairement aux compétences menées par les régions, d'où une interrogation sur l'importance politique des conseils généraux. La Fondation iFRAP propose la transformation des départements, collectivités territoriales, en établissements publics au niveau régional au sein d'une agence nationale avec des compétences

exclusives dans le domaine social. Ces agences seraient des échelons déconcentrés de la politique sociale de l'État qui assumerait sa complète recentralisation sur le plan budgétaire.

L'agenciarisation des compétences départementales doit ainsi constituer à la fois un facteur de lisibilité de l'action publique mais également faciliter la réduction des dépenses locales avec la suppression des conseils généraux. Ainsi, les services généraux (7,1 % du budget des départements) seraient progressivement réduits, tandis que le nouvel établissement aurait à gérer pour le compte de l'État, les anciens réseaux de CCAS et de CIAS (caisses communales et intercommunales d'action sociale) détenus par le bloc communal. Ces dernières devenant de simples guichets rationalisés des actions conjointes menées par l'État et la Sécurité sociale en devenant des centres supercommunaux de protection sociale ; leur financement par l'État et la Sécurité sociale faisant l'objet d'une contractualisation avec les exécutifs du bloc communal.

## Comment reventiler les compétences et les budgets des départements

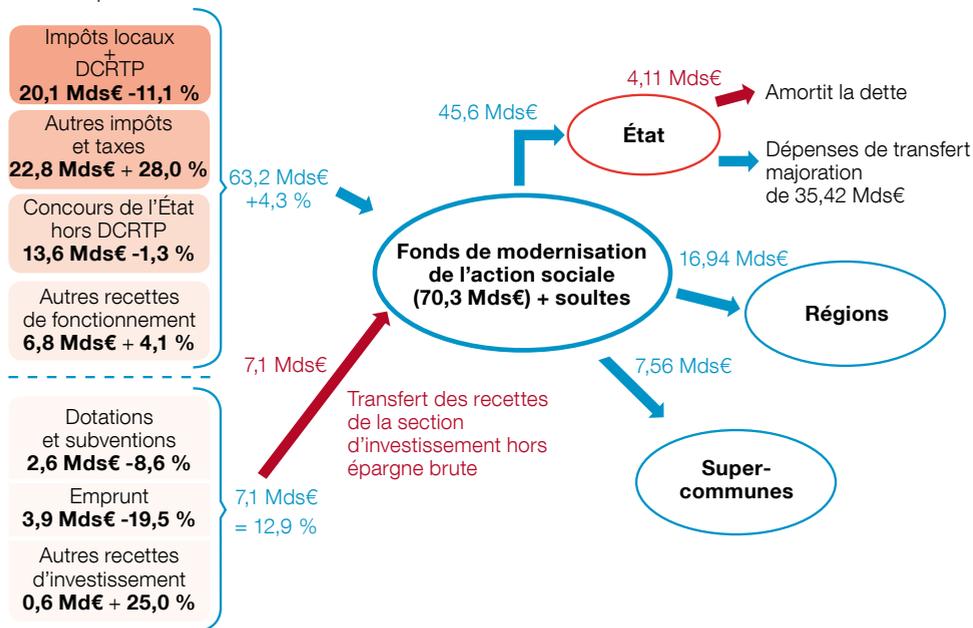
### I Nouvelle répartition des dépenses des départements



## Articulation des recettes

16

Recettes départementales



## Suppression des plans départementaux d'insertion dans leur part facultative

On peut établir un ordre de grandeur autour de **47 millions d'euros d'économies**. Au-delà, des économies supplémentaires pourraient être dégagées en recentrant le dispositif sur l'insertion sociale et non plus sur l'insertion professionnelle laissée à Pôle emploi\*.

## Rapprochement avec le réseau des CAF et des CCAS

Le système social français est complexe avec un conservatisme et des coûts qui résultent de son histoire. Cette situation entraîne d'importantes difficultés dans son pilotage et un blocage des réformes nécessaires à son optimisation organisationnelle. Le paritarisme local constitue une de ces sources. En effet, chaque Caisse d'allocations familiales (CAF - 101 caisses sur l'ensemble du territoire) dispose d'un conseil d'administration de 24 membres. À ces caisses locales s'ajoute la Caisse

nationale d'allocations familiales : la CNAF. Ces conseils d'administration locaux ont un rôle consultatif sur les politiques de sécurité sociale mais ils ont progressivement perdu l'importance qu'ils occupaient dans la gestion locale des prestations sociales, d'où la question de leur maintien. Ainsi que le coût que ces conseils d'administration locaux entraînent (80 millions d'euros pour les représentants de syndicats patronaux et 80 millions d'euros pour les syndicats de

\* Voir délégué à des associations spécialisées dans l'accompagnement, évaluées à la performance (voir notre dossier Pôle emploi juillet 2012).

salariés selon le rapport Perruchot). La Fondation iFRAP propose que 101 CAF départementales soient rationalisées au niveau des douze nouvelles régions. Ces dernières disposeront d'un conseil d'administration paritaire. À cette réforme de l'organisation des CAF s'ajoutera la réforme en œuvre qui supprime les départements et redistribuera ainsi les prestations familiales des départements (10 % du budget actuel des départements)

par ces caisses. Ainsi, un guichet unique des prestations familiales sera enfin mis en place. Ce guichet unique sera assuré au niveau local par les centres communaux d'action sociale devenus centres communaux de protection sociale (à raison d'un centre au sein des 5 000 super-communes d'ici 2022). Enfin, nous recommandons une centralisation du paritarisme au niveau national au sein de la CNAF.

## ***Fusionner le pôle familial des départements avec les CAF et les CCAS***

### ***Éléments de chiffrage : une économie nette de 660 millions d'euros***

Le réseau des 101 CAF (en réalité 105 organismes différents) serait rationalisé pour se voir réduit à douze implantations (CRAF) sous la forme de caisses régionales d'allocations familiales. Cela suppose un fort ajustement au niveau des effectifs. L'objectif pourrait être une baisse des effectifs (par non-renouvellement systématique des départs en retraite) de l'ordre de 10 %, soit baisser l'effectif courant de 3 617 salariés. Un effort qui devrait mécaniquement se traduire par une économie à due concurrence sur les salaires et traitements mais également sur les impôts et taxes sur rémunération. Les économies pourraient représenter des économies de l'ordre de **173,6 millions d'euros sur les frais de personnel**.

Devraient s'y ajouter des économies sur les achats de fourniture soit 2,5 millions d'euros ainsi que sur les autres charges externes, soit environ 7 millions d'euros rien que sur l'entretien des bâtiments, et diverses économies sur services extérieurs de l'ordre de 30 millions d'euros (sur 256,7 millions d'euros identifiés). Les dépenses de fonctionnement pourraient ainsi se voir réduites de **32,5 millions d'euros**, et permettraient de compenser les frais engagés pour le regroupement des services sur les premières années (**coûts de fusion**).

En somme, les économies brutes pourraient s'élever à **209,1 millions d'euros**, tandis que les économies nettes oscilleraient entre **156 et 173 millions d'euros**, ce qui reviendrait à ajuster le budget des traitements et salaires sur son niveau de 2002.

S'agissant des CCAS/CIAS, les 27 721 établissements recensés en 2010 laisseraient place à 5 000 centres communaux de protection sociale. Le lien avec les nouvelles CRAF serait assuré par le transfert des subventions actuelles délivrées par les communes au profit de l'État moyennant un ajustement à due concurrence des dotations, celui-ci dispensant à travers les CCPS les prestations recentralisées en provenance des départements ainsi que les dispositifs familiaux dispensés par les CRAF (signature de conventions). Leur nombre diminuerait de 82 %.

Les mutualisations ainsi opérées devraient permettre de dégager des économies de l'ordre de **156 millions d'euros**. Des produits seraient ensuite dégagés par la vente des locaux laissés vacants.



► La rationalisation des réseaux des CAF et CCAS devrait à terme permettre de dégager un **gain net de l'ordre de 312 millions d'euros** une fois les effectifs ajustés, gain qui pourrait atteindre 500 millions d'euros, une fois les regroupements réalisés **hors opérations immobilières\***. Il faudrait y ajouter le gain de la suppression du paritarisme à un niveau infra-national, soit 160 millions d'euros supplémentaires, portant les économies à **660 millions d'euros au maximum**.

## PROPOSITION 4

# La recentralisation des CPAM et des ARS au niveau régional

La gouvernance du système de soins est historiquement scindée entre le domaine des soins de ville, sous l'influence des caisses d'assurance maladie, et le domaine hospitalier, avec les agences régionales de santé (ARS).

Dans le domaine des soins de ville, la Caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) regroupe un réseau de 102 caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM) avec, pour chaque caisse locale, un conseil d'administration de 26 membres qui s'ajoutent à celui du niveau national. Ces conseils d'administration ont un rôle consultatif et ont progressivement perdu l'importance qu'ils occupaient autrefois dans la gestion locale des prestations sociales. Le pilotage des CPAM doit être renforcé au niveau régional. Par ailleurs, le réseau des caisses locales a vocation à se rapprocher des réseaux des CAF et CCAS afin de former un réseau de 5 000 guichets uniques au niveau des super-communes.

Dans le domaine hospitalier, la création des agences régionales de santé a pour finalité de donner à une structure unique au niveau régional des compétences jusqu'ici exercées par plusieurs acteurs isolés. Les

ARS doivent depuis la loi HPST (hôpital, patients, santé et territoires) piloter la santé publique et réguler l'offre de soins. L'action du directeur de l'ARS est soumise au contrôle d'un conseil de surveillance qui, sous la présidence du préfet, réunit les représentants de l'État, des collectivités locales et des partenaires sociaux.

La réforme de la gouvernance de l'offre de soins est restée inachevée. En effet, un Conseil national de pilotage a été institué sous la présidence des ministres de la Santé, de l'Assurance-maladie, des ministres chargés du Budget et de la Sécurité sociale et des organismes nationaux d'assurance-maladie. Cependant, cette institution ne dispose pas d'une autorité forte et cohérente qui serait en mesure de piloter l'action des structures locales.

La Fondation iFRAP propose de mettre fin à cette division au sein de la gouvernance du système de soins en réunissant le réseau des CPAM et des ARS au niveau régional pour un pilotage global du système de santé. En effet, il apparaît que la définition actuelle de leurs missions, leurs objectifs sont très proches. Ainsi, l'accompagnement et l'évaluation des

\* Si des gains de mutualisation devaient être réalisés plus rapidement de façon à gager les remboursements des emprises immobilières, la Caisse des dépôts pourrait avancer un prix de vente encaissé par les détenteurs de biens immobiliers, à charge pour la Caisse de valoriser ces actifs sur le marché ultérieurement ou de les rétrocéder à l'État si besoin est.

professionnels de santé, les politiques publiques de prévention, le contrôle de la réglementation et de la qualité des soins, et enfin la maîtrise des dépenses de santé, sont des missions que l'on retrouve en commun auprès de ces deux institutions. Il s'agit de rationaliser le réseau des CPAM et de rapprocher ce réseau de celui des

ARS. Une agence nationale de santé doit ainsi réunir en son sein des autorités de régulation aujourd'hui dispersées entre les administrations centrales de l'État et les caisses d'assurance-maladie. Cette agence nationale doit également superviser les ARS et permettre une rationalisation du système de soins.

## ***Dans le cadre de la politique de santé, réunir CPAM et ARS au niveau régional pour un pilotage global***

### ***Éléments de chiffrage : 264 millions d'euros d'économies***

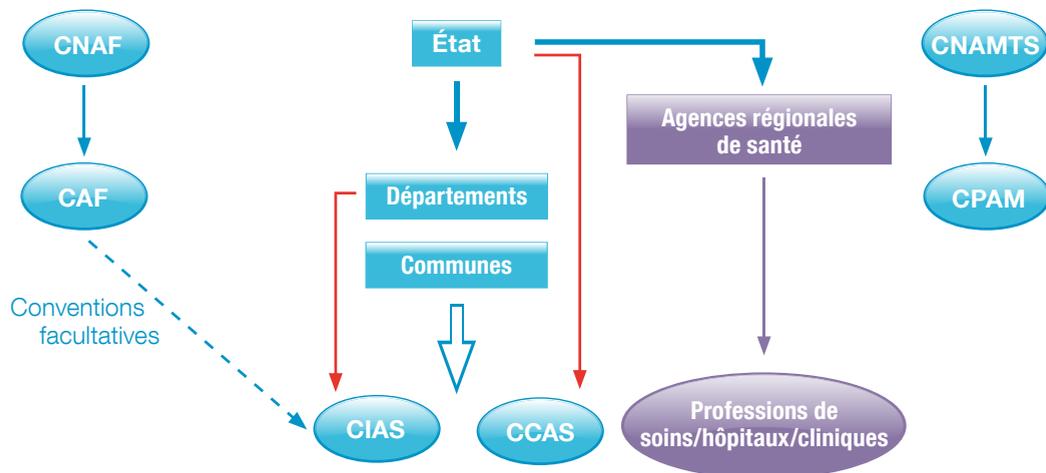
Les comptes combinés publiés par la CNAMTS regroupent 3 entités distinctes : la CNAMTS elle-même qui dispose de ses propres dépenses ainsi que 131 entités combinées regroupant en réalité deux branches distinctes partiellement liées organiquement par l'intermédiaire des CPAM : la branche maladie *stricto sensu* et la branche AT/MP (accidents du travail, maladies professionnelles). Il convient pour notre propos de nous intéresser simplement à la CNAMTS elle-même, ainsi qu'au réseau des CPAM (101) + la CCSS (caisse commune de Sécurité sociale) de la Lozère, la Cramif (caisse régionale d'assurance-maladie d'Île-de-France) et la Carsat Moselle. Les CGSS (caisses générales de Sécurité sociale) propres aux Dom ne sont pas concernées. Nous évaluons que le rapprochement des 101 CPAM devrait permettre de réaliser un premier niveau de rationalisation au niveau régional, permettant de passer à une population de 22 CPAM. Puis de fusionner encore dans le cadre des futures régions en douze entités, parallèlement aux ARS qui fusionneraient elles aussi et passeraient de 22 (26 ARS mais 22 en métropole) à douze.

Les effectifs des ARS ont commencé à s'ajuster depuis 2010, passant à 8 888 ETP en 2014. Nous proposons avec ces fusions de poursuivre la tendance, en prenant pour objectif une baisse des personnels entre 2014 et 2017 de l'ordre de 10 %, soit -889 ETP. Cet effort serait mis en place spécifiquement en métropole. L'objectif consisterait à obtenir une baisse de 10 % des rémunérations et des dépenses de fonctionnement, sans modifier les interventions. Les gains pourraient représenter **63,7 millions d'euros en année pleine.**

S'agissant des CPAM, il est raisonnable de poser une rationalisation de leurs implantations permettant de dégager environ 10 % d'économies compte tenu de la rétractation du réseau et de l'utilisation progressive sous convention des réseaux existants des CAF et des CCAS/CIAS devenus CCPS (voir supra). La convergence vers un objectif de douze entités (hors Dom), devrait permettre de réaliser les économies envisagées. Sur les salaires et traitements, il est possible de réaliser un objectif d'économies de 192,6 millions d'euros environ, auquel s'ajouterait un effort de rationalisation des fonctions achats, soit un gain de 7 millions d'euros. Le total des économies réalisées sur le champ des CPAM (hors CNAMTS) devrait atteindre **200 millions d'euros environ.**

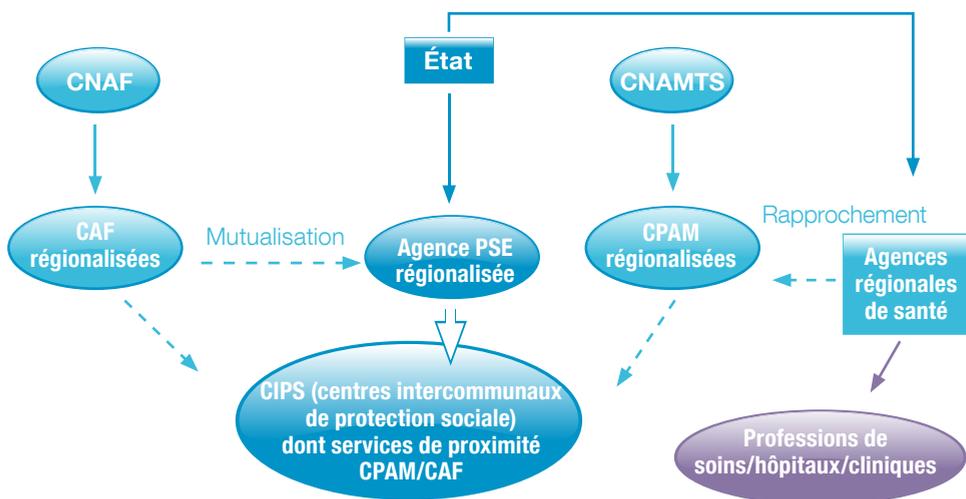
Les gains totaux de fusion identifiés devraient représenter environ **264 millions d'euros.**

## Organisation actuelle du secteur de la protection sociale\*



\* Protection sociale hors retraite et chômage

## Organisation du secteur de la protection sociale après la réforme proposée par la Fondation iFRAP\*



\* Protection sociale hors retraite et chômage

## PROPOSITION 5

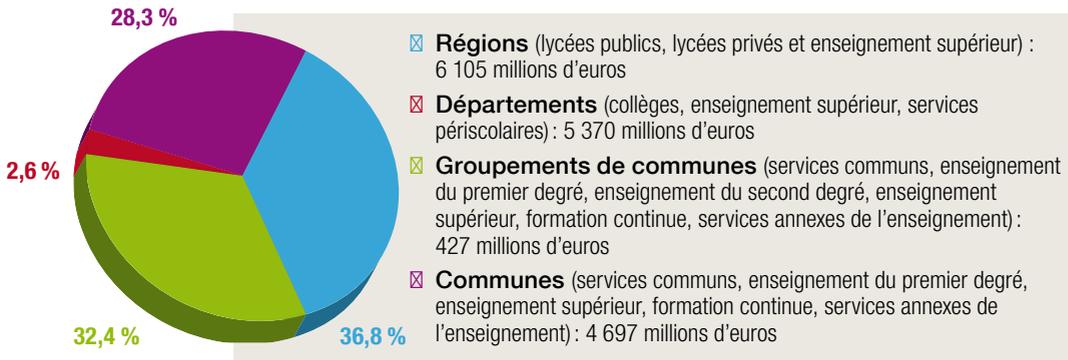
# Décentraliser la gestion de l'éducation

21

Dans le cas de la politique éducative, les collectivités territoriales ne disposent pas de compétences pour la gestion et le recrutement des enseignants qui s'organisent au niveau des académies, services déconcentrés de l'État suivant pour la plupart les contours des régions, et des directions académiques, suivant les contours des départements. Mais les régions sont compétentes depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour l'entre-

tien des lycées (22,6 % du budget des régions), les départements pour les collèges (7,7 % du budget) et le bloc communal pour le premier degré (12 % du budget des communes et 1,6 % des dépenses des groupements de communes). Les collectivités partagent également des compétences dans l'enseignement supérieur (1,5 % du budget de la région, 0,2 % pour le département, 0,4 % pour la commune et 0,6 % pour les groupements de communes) et le transport scolaire.

### La gestion de l'éducation aujourd'hui



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

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

## Passer de 30 académies à 12 sous l'autorité des régions

### Éléments de chiffrage : 200 millions d'euros d'économies

Le budget des services académiques (rectorats et directions académiques) est actuellement ventilé entre différentes actions du programme 214 de la loi de finances. À cela, s'ajoutent des dépenses prises en charge par des programmes transversaux (309 « entretien des bâtiments de l'État » ou 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées », par exemple).

La concentration des rectorats sur douze sites et la disparition des directions académiques départementales générerait **des économies substantielles de l'ordre de 200 millions d'euros par an en première analyse** (loyers, entretien lourd, fonctionnement, loyers budgétaires). Il est probable que l'économie réalisée en fin d'opération, déduction faite des frais liés au changement de format, serait supérieure à cette somme, sans préjudice des recettes (« *one shot* ») liées à la cession de biens immobiliers devenus inutiles.

Les dépenses de personnel des actuels services déconcentrés, chargés de la gestion des enseignants, sont de l'ordre de 665 millions d'euros par an. Une réduction de cette enveloppe globale ne sera possible que si le volume du personnel enseignant à gérer diminue lui-même par suite d'une rationalisation des statuts et des obligations de service des enseignants (suppression des décharges, annualisation des services, augmentation de la durée de service, bivalence dans le second degré). Enfin, des postes budgétaires comme les 50 millions d'euros affectés aux « changements de résidence » du personnel titulaire devraient pouvoir être significativement réduits.

La politique éducative serait alors partagée entre les régions (pour l'enseignement supérieur et la rémunération des agents de l'Éducation nationale, professeurs et TOS) et le secteur communal (chargé à la fois des collèges, des lycées et des écoles avec 24,8 % du budget). L'État conservant ses compétences pour la fixation des programmes, la formation initiale des enseignants, la passation des contrats avec les établissements privés et les évaluations sur l'ensemble du territoire. Cette compétence sous-entend un renforcement des effectifs liés aux contrôles internes (contrôle pédagogique et administratif) avec un corps d'inspection unifié.

La modernisation et le pilotage du système éducatif nécessitent en effet la mise en

œuvre d'une politique de l'évaluation à tous les niveaux (universités, lycées, collèges et écoles) quelle que soit sa gestion territoriale.

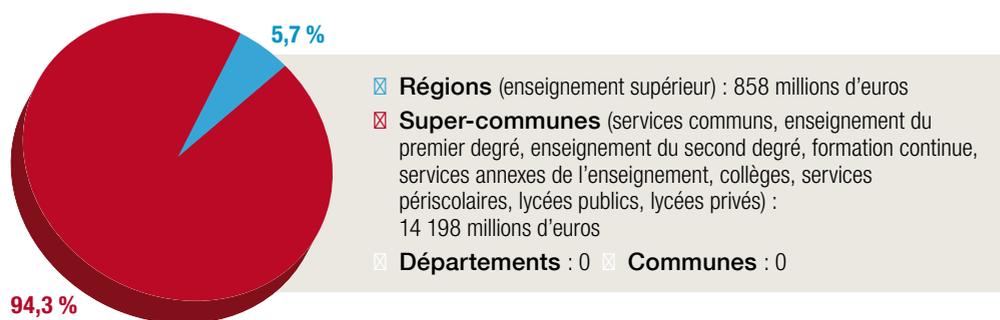
La compétence des **régions** dans la formation professionnelle et les fonctions économiques facilite les partenariats entre l'univers éducatif et le monde du travail. La gestion au niveau régional des lycées et des universités constitue une réponse au déficit de synergies avec l'entreprise. L'implantation territoriale de ces établissements doit favoriser les réseaux dans le cadre de la politique de recherche. Il s'agit de renforcer le poids des universités au sein de leur environnement territorial à l'image des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) de la loi

de 2006 qui permet à des universités, écoles et organismes de recherche de mutualiser leurs activités et leurs moyens. Il s'agit aussi de faciliter les liaisons entre lycées et premier cycle du supérieur, en donnant force et cohérence sur le bac-3/bac+3, entre les différentes filières des lycées (général, technologique et professionnel) et entre les filières du premier cycle (BTS, CPGE, licence). Ces dispositions doivent être renforcées pour permettre des alliances thématiques rassemblant sur un même territoire une carte des formations cohérente, les acteurs locaux et nationaux de la recherche et de l'innovation, le tout au sein d'une gouvernance clarifiée.

La décentralisation, dans le cadre de la politique éducative, concerne aussi les régions et les super-communes dans une dimension ressources humaines (RH) avec la prise en charge par les nouvelles agences régionales de la gestion de la masse salariale (enseignante et non enseignante) des écoles, des collèges et des lycées. En effet, alors que les collectivités disposent de la gestion des bâtiments et des personnels non enseignants, il s'agit à présent et dans un souci d'efficience

de renforcer leur rôle dans le recrutement et la gestion des enseignants. La décentralisation de la politique de l'éducation passe par une plus grande autonomie donnée aux chefs d'établissement en étendant ce statut aux directeurs d'école. C'est le corollaire d'une plus grande responsabilisation. En lien avec la super-commune, le chef d'établissement doit disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans le recrutement et la gestion des établissements. Ainsi, la décentralisation de la politique éducative doit apporter une plus grande liberté de choix au chef d'établissement et à la commune tout en respectant les programmes établis au niveau national et dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public. L'éducation reste nationale dans ses programmes et par les différents contrôles opérés par le ministère de l'Éducation nationale, mais sa gestion est locale. Cette gestion nécessite la disparition des services déconcentrés de l'État au niveau régional et départemental (30 académies scolaires et 97 directions académiques) et des transferts de moyens dans le cadre de conventions passées avec l'État.

## La nouvelle répartition des dépenses après réforme de la gestion de l'Éducation



La politique éducative constitue une politique de proximité à laquelle l'utilisateur peut participer. En effet, la réforme de l'école doit également poursuivre son

mouvement d'ouverture sur le monde extérieur. Dans cette optique, l'OCDE préconise un renforcement de la coopération des acteurs institutionnels avec les familles.

La gestion des écoles et des collèges s'inscrit dans le cadre des politiques de proximité et constitue des services publics locaux pour les usagers, d'où sa gestion par le bloc communal. Cependant, pour garantir une

véritable offre de qualité aux familles, il faudra procéder à une rationalisation du nombre d'établissements. Pour être viable, un établissement doit en effet présenter une certaine taille critique.

	Nombre d'établissements scolaires (hors enseignement pour adultes)	Nombre moyen d'élèves par établissement
France	65 173	194
Allemagne	34 203	377

Source : Insee & BMBF

À titre de comparaison, la France compte près du double d'établissements scolaires par rapport à l'Allemagne (65 173 contre 34 203) et un nombre moyen d'élèves par établissement beaucoup plus faible : 194 élèves par établissement en France contre 377 élèves, en moyenne, en Allemagne. Pour les lycées et les universités, cette relation de proximité se situe davantage en termes d'un environnement local qui doit favoriser un parcours bac -3/bac +3, les partenariats entre le monde éducatif et le monde de l'entreprise, notamment dans le cadre d'une revalorisation des filières professionnelles, ce qui justifie une gestion à l'échelle des régions.

Le renforcement des compétences des collectivités en matière d'éducation a déjà été mis en avant par le Haut Conseil de l'Éducation en 2008 et 2012. Cette décentralisation doit permettre l'approfondissement de l'autonomie des établissements et de nouveaux modes de recrutement des enseignants, plus personnalisés. En Allemagne, grâce à un assouplissement du statut des enseignants, la plupart des Länder organisent le recrutement de professeurs sous contrats directs par les communes. Cette pratique est généralisée au Royaume-Uni qui va maintenant encore plus loin, puisque

certains établissements peuvent recruter directement leurs professeurs, selon leurs besoins. En France, un recrutement par le chef d'établissement régulerait le poids du concours dans la carrière des enseignants pour les aligner sur le mode de recrutement des fonctionnaires territoriaux.

Autre avantage, la gestion locale du corps enseignant faciliterait son évaluation avec la transformation de la notation des enseignants en un outil de performance et en un élément de motivation personnelle. L'intégralité de la notation serait confiée au chef d'établissement avec un contrôle ponctuel du ministère de l'Éducation nationale. Le processus de décentralisation de la politique éducative permettrait ainsi de renforcer la gestion des effectifs en fonction des besoins locaux en autorisant le recrutement d'enseignants par le biais de contrats privés. Le mode d'affectation des enseignants doit permettre la stabilité d'équipes pédagogiques adéquates dans les zones difficiles. Cette gestion locale est mise en avant par le rapport du cabinet McKinsey sur « Les clés de l'amélioration des systèmes éducatifs », 2010<sup>3</sup>. Ce dernier préconise un renforcement des marges de manœuvre des structures régionales avec un mode de management favorisant la rémunération valorisante des enseignants.

31 « Les clés de l'amélioration des systèmes éducatifs », Rapport du cabinet McKinsey, 2010

## PROPOSITION 6

# Décentraliser la gestion de la culture

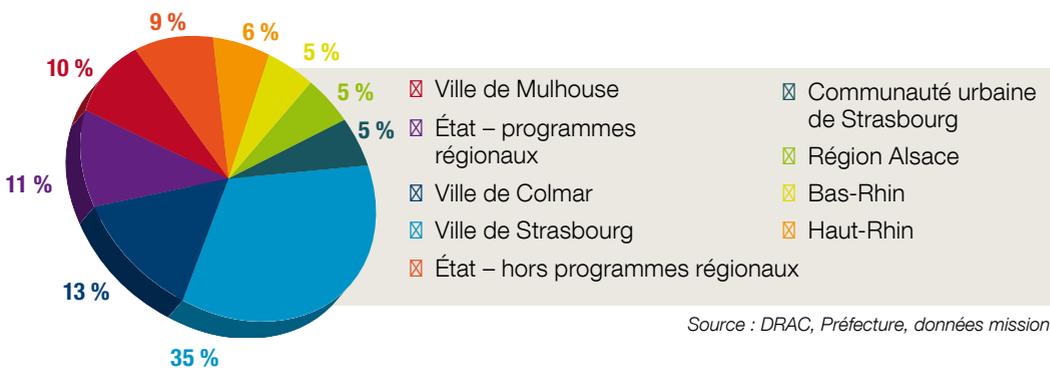
L'État, ses services déconcentrés (les Drac, directions régionales des Affaires culturelles) et tous les niveaux de collectivités territoriales sont compétents dans le domaine culturel. Une situation issue de la loi du 22 juillet 1983 qui transfère certaines compétences de l'État aux collectivités locales.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

Le budget du ministère de la Culture, en 2011, s'établissait à 7,3 milliards d'euros dont 2,8 milliards consacrés à la mission « Culture » (le reste se divisant dans la mission « Médias, livre et industries culturelles).

La même année, les collectivités ont dépensé au titre des « services culturels » et « services de radiodiffusion, de télévision et d'édition » :  
■ 7,9 milliards d'euros pour le bloc communal ;  
■ 1,4 milliard d'euros pour les départements ;  
■ 426 millions d'euros pour les régions.

Au final, c'est un budget d'un peu plus de 17 milliards d'euros qui est saupoudré par tous les échelons pour les missions de culture, d'édition, de médias, d'audiovisuel et radios publics. À titre d'exemple, dans la région Alsace, en 2013, 9 financeurs différents s'occupaient des questions culturelles. Il faut cependant reconnaître que la compétence culturelle qui englobe les missions de patrimoine, d'archives, du livre, du spectacle vivant, des médias, des musées, etc., n'a pas vocation à être administrée par un seul guichet même si le besoin de diminuer le nombre d'intervenants tout en conservant différentes échelles d'intervention est nécessaire, dans un souci d'économie et pour faciliter la construction de projets culturels.

### Exemple : financement de la culture en région Alsace en 2013



Source : DRAC, Préfecture, données mission.

## Décentraliser la gestion de la culture

■ Faire de la culture une compétence locale en dissolvant les Drac. Mettre fin au saupoudrage des dépenses culturelles pour 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...).

■ Mettre en place un seuil minimal de cofinancement de 25 % de l'investissement total, quel que soit le cofinancier (État, régions ou communes) pour inciter à l'unification des procédures et lutter contre les financements marginaux.

### PROPOSITION 7

## Supprimer la clause générale de compétence

La réforme de la clause générale de compétence constitue l'éternelle question d'une décentralisation marquée par l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales. Cette compétence générale irrigue le processus de décentralisation depuis l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux en passant par l'article 48 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et l'article 59 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les propositions de réformes et rapports qui mettent en avant sa suppression sont tout aussi nombreux et ont toujours été inappliqués.

La Fondation iFRAP propose ainsi une clarification des compétences de chaque collectivité avec la suppression de la clause générale de compétence à tous les échelons publics. Les collectivités territoriales seraient ainsi spécialisées selon

leurs orientations. Une bipolarisation des collectivités territoriales doit s'effectuer entre les politiques de développement mises en œuvre par les régions et les politiques de proximité de l'échelon communal. Cette répartition des politiques publiques doit comprendre un transfert des compétences entre collectivités et l'État mais également des personnels liés à ces politiques.

Ainsi les régions créées par la loi du 5 juillet 1972 pour « *contribuer au développement économique et social* » doivent enfin disposer des compétences nécessaires à la mise en place des politiques économiques territoriales comme la politique des transports, la formation professionnelle et, dans le cadre de la politique éducative, la rémunération des enseignants et l'aménagement du territoire. Ces compétences sont nécessaires au niveau territorial pour favoriser le développement économique des régions et renforcer leur attractivité dans l'espace économique européen.

Les super-communes doivent disposer de compétences exclusives destinées à satisfaire au plus proche les besoins des populations : gestion des bibliothèques, des établissements culturels et centres de loisirs ainsi que du personnel de ces établissements. Les super-communes doivent également être compétentes pour l'ensemble des questions relatives à l'habitat, au logement sans que les autres collectivités n'interviennent dans cette thématique. Enfin, et dans le cadre de la politique éducative, les communes doivent s'occuper de la gestion des écoles, collèges et lycées. L'État voit ainsi ses compétences réduites au

niveau territorial avec une recentralisation de ses missions sur les compétences régaliennes et sur le contrôle des politiques publiques mises en place par les collectivités territoriales. Il s'agit principalement de la définition des réglementations, de la gestion de la politique de la recherche ainsi qu'un contrôle et une coordination nationale des politiques publiques mises en place au niveau territorial par les administrations déconcentrées au niveau régional. Enfin et surtout, l'État se réinvestit du social dont il reprend la compétence budgétaire. Il se dote également d'un réseau renforcé de centres de protection sociale.

## **PROPOSITION 8**

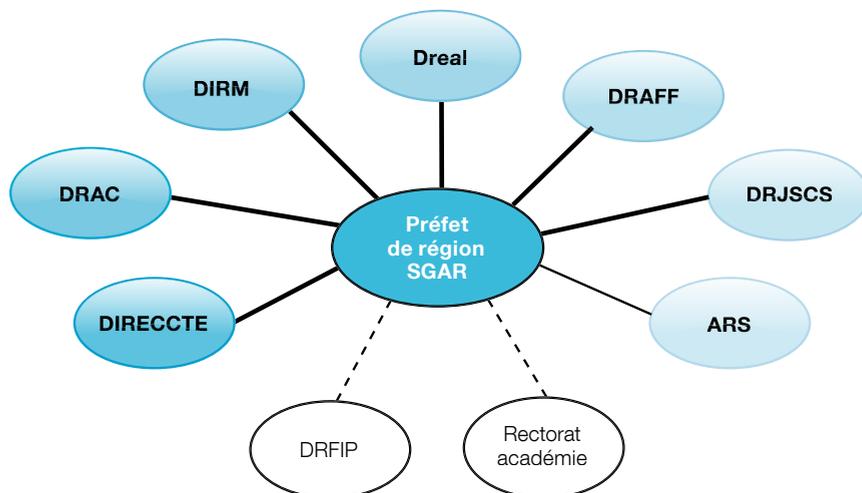
# Supprimer 88 préfectures et 230 sous-préfectures

Les nombreuses réformes et tentatives de réformes menées depuis les années 1980 sont apparues comme trop ponctuelles et hésitantes. À la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012, a succédé la modernisation de l'action publique (MAP) qui a renforcé l'échelon régional dans les structures de l'État. Cet échelon est devenu le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques. Avec le décret du 16 février 2010, le préfet de région a désormais autorité sur les préfets de département sauf dans les actions liées à la sécurité publique. En effet, la réforme n'a pas permis aux préfets d'opter pour des organigrammes différents selon les problématiques propres aux territoires. Le schéma administratif reste ainsi similaire d'une région à l'autre.

La Fondation iFRAP propose la suppression de 88 préfectures et des 230 sous-préfectures. Les préfectures de région seraient maintenues dans le cadre des régions redéfinies (douze). Néanmoins, les problématiques sont différentes d'un territoire à l'autre, ce qui nécessite un ajustement du schéma administratif selon les enjeux régionaux. Ainsi, un schéma régional d'administration serait élaboré, lieu de débat stratégique. Le préfet de région, représentant de chacun des membres du gouvernement sur son territoire, serait ainsi l'interlocuteur des acteurs locaux.

Il constituerait également un acteur chargé du contrôle des politiques publiques. Les propositions de la Fondation iFRAP s'orientent également vers une réduction des directions de l'État en région.

## ■ Répartition actuelle des services de l'État en région



### PRÉFET DE RÉGION SGAR (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LES AFFAIRES RÉGIONALES) ÉCHELON DE COORDINATION ET DE PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN RÉGION

<b>DRAC :</b>	Direction régionale des affaires culturelles
<b>DIRM :</b>	Direction interrégionale de la Mer = DRAM + pilotage phares et balises (DDE) + coord. environnementale façade (DIREN)
<b>DREAL :</b>	Direction régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement = DRE + DRIRE (hors DI et métrologie) + DIREN
<b>DRAAF :</b>	Direction régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt = DRAF + SV
<b>DRJSCS :</b>	Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale = DRJS + DRASS hors santé
<b>DIRECCTE :</b>	Direction régionale des Entreprises de la Concurrence et de la Consommation, du Travail et de l'Emploi = DRTEFP + DDTEFP + DRCCRF + DRT + DRCA + DRCE + DRIRE (DI et métrologie)
<b>DRFIP :</b>	TPGR + Services fiscaux
<b>ARS :</b>	Agence régionale de Santé = ARH + GRSP + URCAM + DRASS ET DDASS hors cohésion sociale + CRAM

Ainsi, les services déconcentrés de l'État en région seraient allégés avec des transferts aux régions de la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (Dreal) ou encore des académies, ou le transfert aux communes

de la direction régionale de la Culture (Drac) ou de la jeunesse et des sports. Dès lors, les services déconcentrés de l'État auraient pour principale fonction un contrôle des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire.

## Supprimer les 88 préfectures et 230 sous-préfectures

**Éléments de chiffrage : 180 millions d'euros d'économies**

Les sous-préfectures sont au nombre de 230 pour un coût en termes de charges de personnel d'un montant de 250 millions d'euros environ (Cour des comptes 2012). La réduction de ce réseau parallèlement à celui des préfectures de plein exercice sous la gestion des nouveaux préfets de région devrait permettre de dégager des économies de l'ordre de 20 % sur l'ensemble des deux réseaux (préfecturaux et sous-préfecturaux), soit **180 millions d'euros d'économies**. Par ailleurs, une baisse sur les dépenses de fonctionnement (hors financement aux opérateurs), devrait permettre de dégager environ **30 millions d'euros d'économies sans doute neutralisés par les coûts de recentralisation**. Nous ne chiffrons pas totalement le montant des cessions des emprises immobilières qui pourraient financer une partie de la transition et permettraient de restituer à terme les économies en fonctionnement envisagées. Pour parvenir à ce résultat, il faudra réviser substantiellement le nombre des personnels préfectoraux.

29

## RÉDUIRE LA DÉPENSE LOCALE SANS DÉGRADER LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC : PASSER À UNE LOGIQUE DE RÉSEAUX

L'éloignement des centres de décision et des équipes administratives (*back-off ce*) ne doit pas se réaliser au détriment de la qualité de l'accueil ou d'une déshumanisation de la relation de guichet dont les publics défavorisés ou fragiles seraient les premières victimes. C'est pourquoi, toute réforme d'envergure des réseaux territoriaux, qu'ils soient décentralisés ou déconcentrés, suppose de s'interroger sur une exploitation des autres réseaux existants, et de la densité de leurs points de contact. La Fondation iFRAP propose une approche double :

■ réfléchir à des conventions de délégations de services publics permettant à des acteurs bien connus, tout particulièrement en milieu rural, de constituer une première ligne de contact. On pensera particulièrement à la Poste (10 000 bureaux de postes, et toujours 17 000 points de contact physique dans toute la France)<sup>4</sup> qui pourrait prendre en charge la distribution des cartes grises ou permis de conduire par exemple.  
■ développer des services nouveaux de type « dernier kilomètre », permettant de propo-

ser de véritables services administratifs à la personne.

**1 | La réforme territoriale envisagée va devoir repenser ses réseaux existants :**

■ la suppression envisagée des départements ainsi que des régions selon leur format actuel, devrait permettre de renforcer considérablement le *back-off ce* des préfectures de région. Les permanences pourraient être assurées par les bureaux de postes ou les buralistes par exemple.

■ cette réforme pourrait aussi être l'occasion de réduire le réseau de la DGFIP et plus particulièrement son réseau de trésoreries et des services dispensés aux collectivités territoriales. La dématérialisation aidant, en même temps que la baisse des prestations de conseil au bloc communal devrait permettre une chute importante des implantations comme des effectifs<sup>5</sup>.

**2 | Quels points de contact de proximité ?**

Cette mise en place d'une gestion de proximité externalisée auprès d'opérateurs pour-

4 | Voir en particulier <http://numericuss.com/2011/12/10/et-si-les-17000-points-de-contact-la-poste-en-france-devenaient-autant-de-centres-de-services-et-d'invention-numeriques/>

rait permettre de développer des *Points d'accès citoyens*, sur le modèle de la réforme australienne des *CentreLink*<sup>6</sup>. Réforme qui a permis entre autres de réduire les effectifs physiques des ministères de 25 %. Il ne s'agirait pas de fusionner les guichets sociaux, mais de fusionner les principaux guichets de services

publics de l'État déconcentré et des services territoriaux. Chaque administré, notamment en milieu rural, disposerait donc de la faculté de choisir entre un service totalement dématérialisé via Internet, avec retrait physique dans le point de contact de son choix, ou l'option de délivrance à domicile.

## CONCLUSION

Dans ce dossier, la Fondation iFRAP propose d'entreprendre une réforme des missions publiques pour plus d'efficacité et de pertinence.

L'organisation que nous recommandons s'articule sur des politiques de développement mises en œuvre par les régions et des politiques de proximité à l'échelon communal. La Fondation iFRAP propose également la suppression des départements et la reprise de leur compétence sociale, principal budget des conseils généraux, par l'État au travers d'un réseau déconcentré de centres de protection sociale.

■ Les régions prennent ainsi la pleine maîtrise des politiques de développement : elles ont une compétence éducative renforcée. Actuellement, elles ont en charge la seule formation professionnelle. La Fondation iFRAP propose que les régions fusionnent avec les académies pour devenir des « agences régionales » chargées de financer la politique éducative et donc de subventionner les communes aux compétences élargies. La politique éducative serait alors partagée entre les régions (pour l'enseignement supérieur et la rémunération des agents de l'Éducation nationale, professeurs et TOS) et le secteur communal (chargé à la fois des collèges, des lycées et des écoles avec 24,8 % du budget).

■ Par ailleurs, les régions qui ont actuelle-

ment dans leur giron le développement économique et les transports verraient ces compétences renforcées avec l'ensemble des compétences liées à la mobilité, la gestion des infrastructures maritimes, de commerce et de transports, et la gestion des parcs régionaux. Elles auraient de surcroît la responsabilité d'un schéma régional de voiries et enfin, elles auraient un rôle accru dans la définition de la politique de logement.

■ Enfin, en matière culturelle, elles auraient un rôle de diffusion culturelle hors grands musées au rayonnement international qui resterait du ressort de l'État.

■ Les communes auront toujours des compétences larges (aménagement et urbanisme, habitat, environnement traitant de l'eau et des déchets, transports urbains et scolaires, pratique des activités culturelles et sportives). Elles auraient surtout des compétences nouvelles de gestion des bâtiments et personnels des lycées, collèges et écoles.

■ La prise en charge de ces compétences élargies n'est possible que pour des communes ayant atteint une taille critique, des super-communes. C'est pourquoi nous proposons de réduire de 36 700 à 5 000 super-communes en mettant en place une contractualisation avec les communes de moins de 5 000 habitants (système de bonus/malus) pour une dynamique de fusion. Un dispositif supplémentaire pourrait être mis en place pour inciter ces super-communes à se regrouper et atteindre la taille critique de 10 000 habitants.

5 Consulter notre note <http://www.ifrap.org/Reforme-territoriale-pour-une-revision-du-reseau-DG-FIP,14153.html>  
6 ENAP, Analyse comparative des guichets uniques dans quelques administrations publiques de l'OCDE, Université du Québec, 2007, <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/05/30102988.pdf>

■ Nous proposons de réduire de 22 à 12 le nombre de régions pour leur donner là aussi une taille critique à l'égal de leurs homologues européennes.

■ Cette nouvelle carte des communes et des régions, associée à une suppression des conseils généraux portent déjà d'importantes économies. Mais elles pourraient être portées plus loin en appliquant aux effectifs locaux les mêmes efforts de non-remplacement que pour la fonction publique d'État avec pour objectif une baisse de 360 000 fonctionnaires ETP d'ici 2022.

■ Par ailleurs, des économies sur les dépenses de personnel sont également envisageables dans les services déconcentrés de l'État et les opérateurs, (respectivement 198 000 et 71 000 ETP).

■ Enfin, nous proposons une profonde réorganisation de notre système d'aide sociale, actuellement éclaté entre plusieurs réseaux d'intervenants : CAF, CCAS, action sociale des conseils généraux. La Fondation iFRAP propose que les 101 CAF départementales soient régionalisées (12). À cette réforme de l'organisation des CAF s'ajoutera la réforme en œuvre qui supprime les départements. Un guichet unique des prestations sera assuré au niveau local par les centres communaux d'action sociale devenus centres communaux de protection sociale (à raison d'un centre au sein des 5 000 super-communes d'ici 2022).

■ La Fondation iFRAP propose enfin de réunir le réseau des CPAM et des ARS au niveau régional pour un pilotage global du système de santé. Il s'agit de régionaliser le réseau des CPAM et de rapprocher ce réseau de celui des ARS. Par ailleurs, l'actuelle fonction d'accueil du public des guichets

de la CPAM serait mutualisée au sein des centres de protection sociale.

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

■ de répondre à la préoccupation des Français sur l'enchevêtrement des compétences et d'améliorer la qualité du service public : quelle est la structure la plus cohérente avec le service rendu ;

■ de faire des économies au niveau de l'État, qui se concentre sur des missions régaliennes actuellement dévalorisées et endosse un rôle de stratège et de contrôleur de la mise en œuvre des politiques publiques par des acteurs locaux ;

■ à l'État d'impulser la réforme par un système de contractualisation, tout en tenant compte des spécificités régionales.

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

Cette refonte des missions publiques ne peut être reportée, elle a déjà été menée dans de nombreux pays européens.





## Une mission

La Fondation iFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet: « *Effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le gouvernement et le Parlement des mesures proposées* » et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de 25 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

## Une équipe

La Fondation iFRAP est dirigée par un conseil d'administration dont le président est Olivier Mitterrand et le directeur Agnès Verdier-Molinié. Bernard Zimmern est président d'honneur. L'équipe de chercheurs

réalise un travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et chiffres objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiés dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

## Des résultats

Nombre de propositions de l'iFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation.

- La création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale
- L'inscription de l'obligation de transparence pour le financement des syndicats dans la loi
- La déduction d'ISF pour les investissements dans les PME
- Les sociétés de capitaux à transparence fiscale (SCT)
- L'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé

## SOUTENIR LA FONDATION iFRAP

**OUI**, je m'abonne à *Société Civile* pour 1 an, soit 65 € au lieu de ~~80 €~~ que je règle par chèque\*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP



**OUI**, je soutiens la Fondation iFRAP et fais un don de ..... € que je règle par chèque\*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP

M.  M<sup>me</sup>  M<sup>lle</sup>

Nom .....

Prénom .....

Organisme .....

Adresse .....

Code postal .....

Localité .....

E-mail .....

### AVANTAGE FISCAL\*

**Vous êtes une personne morale:** réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

**Vous êtes une personne physique:** au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'ISF, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 45 000 euros, de 75 % de vos dons versés.

\* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.

