

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Plénière sur la réforme des collectivités publiques

Lundi 15 octobre 2007

Table des matières

1. Contributions des membres	3
2. Relevé de conclusions de l'atelier du 8 octobre	28
3. Compétences du département	32
4. Les Budgets des départements	55
5. Note Réforme des Collectivités Publiques	64

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES

REFORME DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

Contribution de Jean-Michel DARROIS

Ce document présente les propositions de réformes administratives et judiciaires évoquées par Maître Jean-Michel Darrois le lundi 17 septembre.

Développer la sécurité juridique des entreprises et des citoyens

➔ Proposition 1 / Développer le rescrit

- Le rescrit est une réponse formelle de l'administration ou du juge à une question de droit : il sert à informer de ce qui est légal aux yeux de l'Etat, en engageant la parole de celui-ci.
- Son développement est tout à fait nécessaire : il permettrait de soulager les entreprises du trop grand risque juridique qui pèse sur elles actuellement, et qui les conduit, par sécurité, à toujours préférer les décisions économiques les plus conservatrices et les plus sûres. Il permettrait en outre de réduire le coût financier que supportent nos entreprises du fait de cette insécurité juridique.
- De la même façon que le Conseil d'Etat donne des avis au Gouvernement, il serait donc bon que la pratique des avis préalables s'installe également dans la juridiction judiciaire, dont relève le droit des affaires.

➔ Proposition 2 / Recruter davantage de juges au tour extérieur

- Beaucoup de magistrats des cours d'appel et de la Cour de cassation n'ont aucune expérience de l'entreprise. Inversement, il n'y a pas de magistrats professionnels dans les tribunaux de commerce. Il serait donc utile :
 - (1) de développer les stages en entreprises au cours de la formation des juges, afin que ceux-ci se familiarisent avec un monde qu'ils ne connaissent pas, et sur lequel ils ont pourtant un grand impact ;
 - (2) de recruter davantage de juges au tour extérieur, dans des proportions suffisamment significatives pour que cela ait du sens (par exemple un juge sur trois au sein des formations).

➔ Proposition 3 / Réfléchir à une meilleure articulation entre les AAI et les juges

- Grâce à leur spécialisation, les Autorités Administratives Indépendantes (AAI) disposent généralement d'une grande connaissance des sujets sur lesquels elles sont saisies. A l'inverse, les juges ont tendance à intervenir dans tous les domaines, et parfois même, malgré une connaissance moins bonne du sujet, à revenir sur des décisions d'opportunité prises par les AAI (par exemple sur une appréciation de prix de vente en matière de concurrence).
- Par conséquent, il faudrait sûrement réfléchir à une meilleure répartition des compétences entre les AAI et les juges, ceux-ci se limitant au contrôle du respect du droit et de la procédure. De manière générale, les AAI pourraient se voir reconnaître une plus grande indépendance, et des compétences plus larges. Par exemple, le Conseil de la concurrence pourrait concentrer toutes les compétences en matière de concurrence.
- Une question fondamentale devra cependant être traitée : en élargissant les pouvoirs des AAI, il faudra trouver des moyens pour que celles-ci rendent compte de leur action, par exemple devant le Parlement.

Améliorer la gouvernance

➔ Proposition 1 / **Placer la rédaction des lois sous l'autorité directe du Premier ministre**

- La rédaction des lois est aujourd'hui décentralisée : elle se fait au niveau ministériel, par les bureaux des ministères.
- Cette organisation encourage la multiplication des lois et les chevauchements juridiques. Elle nuit par ailleurs à toute vision d'ensemble.
- Un dispositif similaire à celui du Royaume-Uni pourrait donc être envisagé : outre-Manche, trois comités placés auprès du Premier ministre assurent l'élaboration des lois. Le premier est chargé de la rédaction ; le second, des études d'impact ; le troisième est un organisme comprenant des représentants de la société civile, qui participe à l'ensemble du processus.

➔ Proposition 2 / **Rendre obligatoires les évaluations préalables à l'élaboration des lois**

- Les lois sont trop souvent élaborées dans l'urgence, en réaction à un évènement médiatique qui a touché l'opinion.
- Malheureusement, ces lois adoptées dans la précipitation ont régulièrement des effets imprévus, parfois néfastes, que les rédacteurs n'avaient pas pris le temps d'anticiper. De nouvelles lois correctrices sont alors nécessaires, ce qui n'est pas souhaitable.
- L'administration doit donc impérativement s'astreindre à prendre le temps nécessaire à l'élaboration d'une loi. **Au Royaume-Uni par exemple, toute proposition de texte soumis au Parlement est accompagnée d'une évaluation, qui se fonde en partie sur consultations menées préalablement sur internet durant 12 semaines au minimum. Un tel dispositif devrait être envisagé pour la France.**
- Pour information, la Commission européenne procède aux mêmes consultations et évaluations préalables sur internet.

➔ **Proposition 3 / Réaffirmer l'obligation de transposition des directives européennes dans les délais impartis celles-ci**

- En tant que membre de l'UE, la France est tenue de transposer dans son droit interne les directives européennes. Nous sommes sur ce domaine parmi les derniers en Europe, et nous nous exposons régulièrement à des amendes et des astreintes très lourdes.
- Il est par conséquent crucial que le Premier ministre pose comme règle générale la chose suivante : **toute directive européenne doit être obligatoirement transposée et dans les plus brefs délais, sans exception.**
- Aller contre ce principe ne peut qu'exposer la France à des sanctions potentiellement coûteuses. Tout retard expose également nos entreprises à de l'insécurité juridique : en effet, une fois la date limite de transposition passée, toute directive peut être invoquée devant le juge national qui doit alors écarter l'application de la loi contraire.

➔ **Proposition 4 / Rétablir l'équilibre entre la loi et le règlement**

- L'article 34 de la Constitution définit le domaine de la loi. Il n'est malheureusement plus respecté : des lois sont continuellement adoptées sur un nombre extensif de domaines, au détriment du règlement.
- Le pouvoir réglementaire offre pourtant un instrument utile de régulation : en effet, sa plus grande souplesse lui permet de modifier facilement les situations juridiques, et donc d'adapter celles-ci en douceur aux évolutions du monde.
- A titre d'exemple, le droit des sociétés date de 1966 : malgré des ajouts législatifs, il s'est révélé très difficile de procéder à sa refonte, notamment du fait de la rigidité de la loi.

Il convient donc de rétablir l'équilibre entre loi et règlement, dans l'esprit même de la Constitution. La loi devrait se borner à fixer des principes généraux, et laisser le pouvoir réglementaire en préciser les dispositions

Contribution de Pierre NANTERME

Simplifier l'organisation territoriale et maîtriser la dépense publique locale

Exposé des motifs

Le bilan que l'on peut dresser de la dernière réforme de la décentralisation (2004) est assez critique :

- ✓ Elle a tout d'abord compliqué plus que simplifié les compétences et les responsabilités locales, n'ayant pas remis en cause la clause générale de compétence des collectivités locales, dont le principe date de 1884. Les communes, les départements et les régions ont des compétences partagées dans tous les domaines (développement économique, action sociale et solidarité, équipement et infrastructure, culture....) Non seulement cela rend difficile l'élaboration et la mise en œuvre de stratégie de développement local et d'aménagement du territoire, mais cela complique aussi singulièrement la vie des entreprises : elles doivent en effet solliciter tous les niveaux de collectivités (commune, intercommunalité, département, région, Etat et Europe) pour monter un simple dossier d'aide aux entreprises et deux ou trois d'entre eux pour obtenir une autorisation administrative. La question de l'organisation et de l'efficacité territoriale place l'entreprise au cœur du système en tant que contributeur majeur mais aussi, comme utilisateur des services fournis par les collectivités territoriales.

- ✓ La réforme de la décentralisation a eu pour premier effet d'accroître la pression fiscale globale. L'illisibilité du système le rend coûteux et inefficace, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de compétitivité aux entreprises qui se trouvent moins attachées à leurs territoires. La question de l'évolution de la fiscalité locale est également un problème majeur de compétitivité pour les entreprises en France. Pour mémoire, si les dépenses publiques représentent 920 Mds d'euros en France, soit 54% du PIB, les dépenses locales représentent à elles seules 11% du PIB, et progressent en volume une fois et demi plus vite que la richesse nationale, cela depuis vingt cinq ans. La fonction publique territoriale a connu une croissance de +43% entre 1984 et 2004, 400 000 emplois ayant été créés dans le secteur public local entre 1984 et 2004. Enfin, l'intercommunalité, qui devait permettre un regroupement des moyens, a été facteur de surcoût : les frais de personnels des intercommunalités à fiscalité propre ont augmenté de 156% entre 1998 et 2006. Celui des communes de 27% sur la même période.

Il est donc grand temps de prendre les mesures nécessaires pour :

➤ **Rendre plus lisible l'organisation territoriale**

Il s'agit d'éliminer l'empilement de structures qui doublonnent les collectivités territoriales (cf annexe). C'est sur le couple intercommunalité/Région que doit s'appuyer la nouvelle organisation territoriale, en faisant du département soit une sous division de la région, soit un EPIC, ayant pour mission de distribuer l'ensemble de l'aide sociale. Dans une telle organisation, l'ensemble communes-intercommunalité aurait à assurer une compétence générale et les services de proximité, tandis que les régions auraient la responsabilité de l'aménagement du territoire, du développement économique et de la formation;

➤ **Etablir une co-responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales pour piloter et maîtriser la dépense publique locale**

Cette co-responsabilité, qui peut parfaitement être compatible avec le principe d'autonomie financière des collectivités locales inscrit dans la Constitution en 2004 prendrait la forme :

- D'un chapitre spécifique dans la loi de finances dans lequel figurerait tout ce qui relève des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, dont les dotations mais aussi tous les choix fiscaux qui ont une incidence sur les collectivités locales ce qui donnerait plus de visibilité et lisibilité à l'ensemble;
- D'un regroupement au sein d'une seule enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités (dotation globale de fonctionnement, dotations et subventions d'équipement, financement des transferts de compétence, compensation d'exonérations et de dégrèvements); l'augmentation annuelle de ces concours ne pourrait excéder l'inflation.
- D'un pacte de stabilité de la dépense locale associant contractuellement l'Etat et les collectivités locales en s'inspirant des exemples étrangers, (cf annexe 2)

Les principaux freins

- La suppression du département en tant que collectivité territoriale nécessite une modification de la Constitution, puisque le département est l'un des trois niveaux de collectivités qui y sont cités. Par ailleurs la disparition des conseils généraux ne satisfera sans doute pas les élus.
- La clause de compétence générale des collectivités territoriales, introduite par la loi de réforme de la décentralisation de 1982 est un des principaux freins à la clarification. Il est urgent de la supprimer. C'est une position que partagent beaucoup d'élus locaux.
- L'établissement d'une co-responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales suscitera certainement l'opposition de

beaucoup d'élus, qui argueront sans doute du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales inscrit dans la Constitution en 2004. Au-delà de l'appréciation que l'on peut porter sur cette modification récente de la Constitution, il semble que certains ont réussi à concilier la discipline budgétaire et l'autonomie financière des collectivités locales (cf annexe 2).

Une approche possible

- Commencer par supprimer le cumul des mandats, en particulier entre des responsabilités parlementaires et celles d'élus locaux, qui constitue un obstacle dirimant à toute réforme du système ;
- ✓ Responsabiliser les élus locaux en renforçant le contrôle démocratique là où il est défaillant et notamment au niveau de l'intercommunalité (les élections devraient se faire au suffrage universel direct) et au niveau de la région, pour laquelle il faudrait permettre aux élus régionaux d'avoir un véritable ancrage territorial. Le scrutin actuel sur la base de listes départementales ne permet pas s'identifier suffisamment l' élu régional à un territoire

ANNEXE 1

RATIONALISER LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

- ✓ Supprimer les syndicats intercommunaux dès lors qu'ils recouvrent en partie ou en totalité celui des intercommunalités. Malgré les développements récents de l'intercommunalités (2500 EPCI à fiscalité propre aujourd'hui) qui couvrent la quasi-totalité du territoire français, il reste encore 16 300 syndicats sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes) qui coexistent sur les mêmes périmètres.
- ✓ Réintégrer « les pays » dans les structures intercommunales. Les « pays ne sont pas des collectivités territoriales mais chevauchent parfois les périmètres administratifs augmentant ainsi la confusion. En plus, ils bénéficient d'un financement public conséquent pour des réalisations qui mériteraient d'être évaluées.

ANNEXE 2

EXEMPLES DE CO-PILOTAGE DES FINANCES LOCALES EN EUROPE

Les partenaires européens ont mis en place des exemples intéressants de pilotage concerté des finances publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Certains ont même réussi à concilier la discipline budgétaire et l'autonomie financière des collectivités locales

Les exemples étrangers de pilotage concerté des finances publiques

entre l'Etat et les collectivités locales

✚ Des objectifs définis dans un cadre concerté et assortis de sanctions

- ⇒ Le cas autrichien : des cibles négociées et pluriannuelles de solde budgétaire et des sanctions en cas de non-transmission des informations ou de dépassement d'objectifs.
- ⇒ Le cas espagnol : des objectifs de stabilité budgétaire et des plans de rééquilibrage en cas de dépassement.
- ⇒ Le cas italien : les conférences Etat collectivités et un pacte de stabilité interne.

✚ Des dispositions de concertation plus souples

- ⇒ Le cas allemand : des objectifs de dépense d'ordre indicatif et une répartition entre les Lander des éventuelles sanctions financières décidées par l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficits publics excessifs
- ⇒ Le cas danois : des négociations avec les associations de collectivités, de nature volontaire ou collective.

Contributions de Jean-Noël TRONC

Une politique de filière publique pour les énergies renouvelables

Des mesures publiques

1) les transports

- par exemple : Zéro véhicule public « pur pétrole » acheté à partir d'une certaine date (1^{er} janvier 2009 ?) selon le principe :

- Utilitaires légers = tout électrique
- Utilitaires lourds = tout électrique ou hybride
- Urgence et sécurité = hybride

(action : estimer le parc automobile public Etat et collectivités territoriales)

- incitation fiscale pour tous les particuliers, du type Y pour des véhicules hybrides, Y x2 pour des véhicules tout électrique

- obligation progressive pour les taxis en tant que véhicules réglementés.

2) les bâtiments

- tous les bâtiments publics doivent équiper \geq x% de leurs toits en panneaux photovoltaïques (action : estimer la surface de toit des bâtiments publics)

Supprimer le département

La France est, entre autres choses, malade de son secteur public. Celui-ci est marqué par une inefficacité croissante quant à ses moyens d'action, un coût élevé et des effectifs trop nombreux et/ou en partie inadaptés.

L'Etat, toujours accusé, masque la situation préoccupante des collectivités locales : on leur doit la croissance globale de l'emploi public. La répartition des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales, surtout après plusieurs vagues de décentralisation, aboutit à une situation incompréhensible pour le citoyen ou l'entreprise, et aussi, souvent, pour les acteurs publics eux-mêmes.

La réforme de l'Etat est devenue le rocher de Sisyphe : elle occupe une attention permanente et suscite des actions nombreuses à l'initiative des administrations. Mais le problème n'est plus vraiment de modernisation ou de méthodes. Il est d'abord un véritable problème de taille : il y a trop de secteur public. Or, supprimer un pan entier des administrations publiques serait sans doute une manière plus efficace d'agir qu'une réforme multiforme sur toutes les dimensions de la sphère publique.

Le département est hérité de la Révolution. Sa dimension était adaptée au temps et au rythme de la communication d'alors. Il est aujourd'hui trop petit pour l'échelon européen, trop grand pour le citoyen, plus attaché à la commune dont les services lui sont immédiatement accessibles.

De plus, la prolifération des mandats publics et des scrutins participe de la crise du trop-plein qui caractérise la crise française de « l'Etat ». **Supprimer le département permettrait de faire des économies importantes (vente des hôtels de département par les Domaines, à chiffrer, mandats des élus, réduction du nombre d'agents redondants après ventilation des missions à la Région et au département, suppression parallèle d'une partie des redondances des services de l'Etat).**

Cet acte, à dimension constitutionnelle, par sa force, frapperait aussi les esprits dans le sens d'une affirmation de la volonté de changer en profondeur les choses. Son caractère compréhensible par tous est important.

Contributions de François VILLEROY DE GALHAU

1. Pour calculer l'écart entre la France et ses partenaires, l'outil pertinent n'est pas le niveau des prélèvements mais plutôt **le volume des dépenses publiques** : dans ce domaine, nous sommes en moyenne 5 points de PIB au-dessus de nos voisins d'Europe continentale, pour des prestations publiques à peu près équivalentes. C'est cette différence-là qu'il faut corriger.

2. A propos de l'évaluation : l'évaluation préalable est une bonne idée, mais une idée encore plus fondamentale est **l'évaluation ex-post systématique de toute nouvelle réglementation ou dépense publique au bout de trois ans**. C'était l'une des deux recommandations cardinales du rapport Pébereau, l'autre étant de concentrer l'action et les moyens publics et de lutter contre leur dispersion naturelle.

3. Je crois que « libérer l'énergie publique » passe par deux pouvoirs :
 - le *pouvoir manager*, si possible dans des agences, sinon via des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ;
 - le *pouvoir usager*, ou consommateur, en commençant par mesurer chaque année (1) l'indice de satisfaction par grand service, (2) des indices de simplifications, assez faciles à calculer pour l'impôt par exemple.

4. Enfin, sur les collectivités locales, je trouve intéressante l'idée de concentrer les régions en 7 à 10 grandes régions, quitte à garder les départements. Je l'ai vécu à la DGI (Direction Générale des Impôts), où l'on travaille déjà avec dix grandes inter-régions : on anime mieux 10 fois 10 que 22 fois 5...

Libérer les énergies publiques

Nous devons plaider pour la réforme **dans l'Etat** (et non la réforme **de l'Etat**, en bloc), appuyée sur deux pouvoirs :

- le **pouvoir manager**, si possible dans des agences ayant l'autonomie de gestion mais de fortes obligations de résultat, sinon via des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.
- le **pouvoir usager**, ou consommateur, en commençant par mesurer chaque année (i) l'indice de satisfaction par grand service (ii) des indices de simplifications, assez faciles à calculer pour l'impôt par exemple

Objectif souhaitable : la mesure de l'écart français, c'est le niveau de dépenses publiques (plutôt que celui des prélèvements). Nous avons en gros cinq points de PIB de plus que nos voisins d'Europe continentale, pour des prestations publiques à peu près équivalentes. C'est ce gap-là qu'il faut combler.

Combiner désendettement et réforme fiscale

Il y a longtemps que les déficits n'entraînent plus la croissance. C'est même aujourd'hui l'inverse : beaucoup d'expériences de désendettement qui ont favorisé la croissance (pays nordiques, Allemagne). De fait l'équivalence ricardienne fonctionne : l'épargne publique est compensée par une désépargne privée.

D'où une priorité claire à la réduction des déficits. Pas de baisse des prélèvements obligatoires tant que nous ne sommes pas à l'équilibre.

Viser donc **des réformes fiscales à rendement positif ou constant**, favorables à la croissance. Il y en a au moins trois :

- la banalisation de la fiscalité de l'épargne : il n'y a dans un marché financier internationalisé, plus beaucoup de raisons d'inciter à l'épargne. Ce n'est pas une ressource rare, et ces niches fiscales (i) coûtent cher (ii) accroissent les inégalités au profit des détenteurs de capital et des plus âgés.
- la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, qui corrigerait une exception française. Sa conséquence : nous avons par rapport aux autres, un IR beaucoup plus bas et des cotisations sociales plus lourdes sur l'emploi.
- la "TVA emploi".

Contribution de Serge WEINBERG

À PROPOS DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

La réforme des collectivités publiques est essentielle pour assurer le retour à une croissance soutenue. La progression des dépenses publiques, la croissance des déficits pèsent de différentes façons sur l'économie : en entraînant des effets d'éviction, en alourdissant les charges sur les entreprises et le travail, en créant aussi une « instabilité fiscale » préjudiciable à la création d'un climat de confiance indispensable à la croissance. Mais l'abondance et la qualité des rapports déjà réalisés sur ce sujet contrastent avec la lenteur des processus de réforme de l'État et, au total, l'absence de résultats patents donne aux citoyens l'impression d'un « tonneau des Danaïdes » irréformable.

Certes, la multiplication des audits ou la revue systématique des politiques publiques sont sans doute des étapes utiles mais leur champ et le rythme des décisions qui peuvent éventuellement en découler ne permettent pas d'espérer un changement rapide et significatif de l'efficacité de l'appareil d'État entendu au sens de l'efficacité des missions rendues par rapport à leurs coûts. Pas plus la mise en œuvre de la LOLF ne permet d'espérer, dans des délais raisonnables, la vertu - au sens du courage - de réformes significatives.

Or, du fait de notre niveau d'endettement, nous sommes dans une course de vitesse qui impose de trouver des bras de levier puissants qui permettent d'agir rapidement et de manière significative sur la dépense publique. La sédimentation des lois et règlements, le saupoudrage des mesures en fonction des intérêts particuliers a fait perdre de vue les missions essentielles qui, de ce fait, ne sont plus correctement assumées et, en réalité, désavantagent ainsi les plus modestes de nos concitoyens.

A l'instar d'une entreprise en difficulté, il faut préférer agir par des mesures qui mettent l'ensemble de l'appareil public sous contrainte entraînant par là même les modifications d'organisation et de process que chaque ministère devra mettre en œuvre parce qu'il n'aura pas d'autre choix. Cette contrainte forcera nécessairement à se reconcentrer sur les missions essentielles et les populations qui ont le plus besoin de l'intervention publique, alors que la dispersion de celle-ci bénéficie à de nombreux utilisateurs muets mais dont la situation individuelle ne justifie pas le « dividende public ». Nous avons malheureusement épuisé la voie des réformes « intelligentes » reposant sur des analyses détaillées des objectifs et des moyens. Cette méthode a montré sa totale inefficacité.

Il conviendrait donc de se donner plusieurs bras de levier suffisamment puissants pour « forcer » à la réforme :

- ✓ **Fixer une règle constitutionnelle de niveau des dépenses de l'Etat imposant le vote d'un budget en excédent primaire** (c'est-à-dire avant financement de la dette) et calculé sur une moyenne de 3 ans de telle façon qu'il permette de ramener le niveau des dépenses publiques par habitant à la moyenne européenne d'ici 2012. Cette contrainte globale forcera le gouvernement et donc chaque ministère à réformer son organisation et ses moyens pour :
 - réexaminer ses priorités

et

- dépenser mieux

C'est sous cette contrainte que l'État est susceptible de réellement réformer.

- ✓ **Supprimer le département** (cf note de JN Tronc) amènera une plus grande clarté des responsabilités, un éloignement des citoyens permettant une gestion plus « sereine » des nombreuses prestations et subventions, et évidemment, et par-dessus tout, un plus grande économie des moyens tant au niveau des collectivités locales que de l'État (simplification de son organisation par suppression éventuelle des services départementaux). Ce dernier point devrait faire l'objet d'un échange avec M. Balladur.

La convergence des situations acquises, du poids des groupes de pression et de la complexité rend la réforme des collectivités publiques extrêmement difficile. Elle peut être rendue possible en s'appuyant sur des objectifs simples, justes et clairs

Contribution de Jacques DELPLA

De meilleures règles pour la maîtrise des déficits publics

Le débat sur les finances publiques peut être abordé selon deux axes :

- 1) comment contenir les déficits et rendre la trajectoire de la dette publique soutenable. C'est ce qui nous occupe ici.
- 2) La composition et le niveau des dépenses et des recettes. Pas l'objet ici.

Sur 1), les méthodes précédentes ont échoué (Pacte de Stabilité...) soit parce que c'était des méthodes trop mécaniques, soit parce qu'il n'y avait pas les bonnes incitations. Les solutions de type Règle d'Or (n'être en déficit que sur la partie investissement) ne marchent pas non plus, car comment bien définir les investissements (les routes/autoroutes qui ne servent à rien comme au Japon y sont, la R&D et l'éducation n'y sont pas).

Ce que nous enseigne la recherche économique depuis le passage à l'Euro et l'instauration du Pacte.

- ✚ Il faut un peu de coordination des politiques budgétaires afin d'éviter qu'un pays fasse trop de dette et fasse défaut, ce qui aurait des conséquences létales sur la zone euro. Mais il n'y a pas de raison d'avoir une forte coordination des politiques budgétaires de la zone euro.
- ✚ Il faut renforcer les institutions et les incitations de la réforme budgétaire.

Propositions de Charles Wyplosz. Haut-Conseil de la Politique Budgétaire (HCPB)

Le Pacte de Stabilité n'a pas fonctionné. Une alternative est de renationaliser le pacte, en confiant à chaque pays le soin de mettre en place un mécanisme de contrôle des déficits. Ce mécanisme, qui devrait être « agréé » par l'Eurogroupe et la Commission, peut prendre diverses formes, qui peuvent se compléter :

- **un renforcement du Ministère des Finances dans le processus budgétaire**, qui lui permet de limiter les dépenses des autres ministères (comme en GB).
- **une procédure de préparation du budget en deux temps par le gouvernement** : dans un premier temps, le gouvernement décide du **solde budgétaire**, sur proposition du ministre des finances puis, dans un deuxième temps, sont décidées les recettes et le **détail des dépenses**.
- une interdiction pour le parlement de modifier le solde budgétaire proposé par le gouvernement, ce qui signifie que toute dépense supplémentaire doit être financée par des recettes correspondantes.
- la mise en place d'un **Haut-Conseil de la Politique Budgétaire (HCPB)** doté de trois missions consultatives : 1) proposer au gouvernement une évaluation de la dette publique sur plusieurs années, ce qui revient à prévoir les déficits ou surplus budgétaires sur cet horizon ; 2) évaluer le budget proposé par le gouvernement avant son adoption par le parlement ; 3) surveiller en cours d'année l'évolution du solde budgétaire et, au besoin, recommander des ajustements, en fonction de la conjoncture économique.

Une version plus forte du Haut-Conseil de la Politique Budgétaire (HCPB) ; le HCPB définit *ex ante* les déficits annuels.

Le HCPB serait un analogue de Banque Centrale pour les déficits. Au début de chaque législature, le Parlement voterait un objectif de dette/PIB pour la fin du mandat, sous hypothèse que la croissance serait à sa moyenne historique (2%) -avec le cas échéant des scénarios de trajectoires de dette en cas de croissance plu faible ou plus forte que 2%.

Le Parlement ayant entériné cet objectif après discussion publique, chaque année le niveau du déficit public de l'Etat central serait défini par le HCPB.

Chaque année N, en prenant en compte le consensus économique de croissance en première partie d'année, le HCPB définit le solde budgétaire pour l'année N (et suggère les scénarios probables pour les années N+1, N+2... jusqu'à la fin de la législature, voire pour les 5 prochaines années indépendamment du cycle électoral, comme c'est le cas avec le DPEF en Italie). Le gouvernement et le Parlement doivent travailler avec cette contrainte : s'ils veulent plus de dépenses en général par rapport à ce que prévoit le déficit décidé par le HCPB, ils doivent augmenter les impôts. S'ils veulent plus de dépenses dans un secteur sans augmenter les impôts, ils doivent baisser les dépenses ailleurs.

Le niveau de déficit maximal pourrait être revu par le HCPB dans l'année selon la conjoncture.

Le Gouvernement et le Parlement pourrait outrepasser la décision du HCPB en cas de force majeure.

Un tel mécanisme peut apparaître rude, mais il ne fait qu'entériner, de manière crédible, le fait que le niveau de déficit budgétaire n'est plus une arme de la politique économique, mais qu'il est la résultante d'une volonté de désendettement et de la conjoncture économique. Et il met le gouvernement et le Parlement face à la cohérence de leurs choix intertemporels.

Un tel mécanisme forcerait le Gouvernement et le Parlement à se concentrer sur la structure des dépenses et des recettes, en leur enlevant la gestion des déficits annuels.

PS : on peut imaginer un analogue à ces HCPB pour le financement de la santé (CNAM) et des retraites (CNAV). Fixer un niveau maximal de déficit, et si le déficit va au-delà, alors mécanismes automatiques de correction (moins de dépenses et/ou plus de recettes).

Contribution de Jean KASPAR

NOTE N° 1

QUELQUES PROPOSITIONS CONCRETES

1/ POUR PERMETTRE UNE IMPLICATION PLUS LARGE DE LA POPULATION ET DES ACTEURS

Je propose qu'à partir d'un document de synthèse, la Commission saisisse les Conseils Régionaux et leur Comité Économique et social pour leur suggérer de faire d'ici la fin de l'année une ou deux propositions concrètes qui traduiraient la contribution régionale à l'amélioration du taux de croissance national (cela pourrait concerner, par exemple, des objectifs en matière de développement des PME, de formation, d'innovation, etc).

2/ POUR CE QUI TOUCHE AU SOCIAL

- Si des textes de loi peuvent être nécessaires dans le domaine social, il faut favoriser, sur le maximum de sujets, la notion de loi-cadre qui renverrait systématiquement à des négociations de branches ou d'entreprises pour concrétiser les principes définis par la loi. Une telle conception de la loi permettrait de mieux tenir compte de la diversité des situations et des aspirations.

- Prévoir que toute loi sociale fasse l'objet d'une évaluation, au bout d'une période à déterminer (3 ou 5 ans), pour examiner ses effets sur la situation concrète de la population ou sur la nature des relations sociales afin de procéder aux adaptations éventuelles nécessaires.

- Instaurer d'une façon systématique dans tout accord contractuel, des dispositions mettant en place un groupe de suivi de l'accord (composé des parties prenantes signataires) et le principe que tout accord serait à durée limitée (à déterminer). Cela aurait pour avantage d'obliger les partenaires sociaux à s'inscrire dans une démarche d'évolution et dédramatiserait la possibilité de dénonciation unilatérale.

- Instaurer le principe qu'un accord, pour être juridiquement valable, devra systématiquement être signé par une ou des organisations syndicales représentant la majorité du personnel (notion d'accord majoritaire). Cela obligerait les organisations syndicales à sortir de leur face à face pour construire des majorités d'idées permettant de conclure des accords.

- Prévoir les conditions de l'expérimentation sociale avec la possibilité de revenir aux dispositions antérieures si le bilan de l'expérimentation n'est pas satisfaisant. ./.

Contribution de Xavier FONTANET

MESURES POURS STIMULER LA CROISSANCE

En préambule il faut bien dire au Président et au Premier Ministre que le retour à la croissance va prendre du temps. Les freins sont réglementaires, économiques et mentaux. Les surcoûts sont colossaux et la glissade de compétitivité très importante. Il faudra au moins de cinq à dix ans pour se remettre en croissance, si on juge par les exemples de ceux qui ont fait de réels retournements de situation (Canada, Royaume Uni, Nouvelle Zélande...).

Si on m'a demandé de participer à cette commission c'est probablement à cause de mon expérience industrielle internationale. Mes suggestions viennent de l'observation des méthodes qui ont marché dans les autres pays. Je suis convaincu, après près de quarante ans de vie professionnelle que les Français sont comme les autres et que la soit disant spécificité est une façon de masquer leur conservatisme avec de jolis mots. Le travail sur les mentalités et la compréhension de l'économie est, à mes yeux, essentiel.

Urgent ou important ...mes suggestions n'apporteront pas beaucoup à court terme, et portent essentiellement sur des actions structurelles.

I. PREMIERE SUGGESTION

Un retour sur les résultats du travail de la Commission Pébereau : on ne peut pas faire l'impasse sur ses conclusions. Ce travail collectif est à l'origine de ma première proposition (j'ajoute une variante en caractère gras, ainsi que la suggestion d'un voyage à Singapour).

Au sein de la Commission Pébereau il s'est passé, un jour, un phénomène extrêmement intéressant. Nous étions tous issus d'horizons très différents, des gens de la sphère privée, des gens de la sphère publique, des gens de gauche, des gens de droite, des responsables d'entreprises, des syndicalistes, des représentants d'ONG comme l'Adie. En un mot, la société française était représentée. Et, à un moment donné, on s'est tous dit, au-delà de nos différences de position et d'opinion tout ce qui est dans ce rapport est vrai et c'est incontournable, c'est un fait, on ne peut pas passer cette dette à nos enfants c'est tout simplement immoral.

Le rapport Pébereau a rappelé que la dette de l'Etat est plus élevée que celle qu'on montre dans les chiffres. On rapporte en gros 1200 milliards d'Euros de dette soit 60% à 65 % du PIB. Il faut en fait rajouter à cette dette les retraites non provisionnées de la sphère publique qui sont de l'ordre de 800 milliards. Au total L'endettement atteint 2000 milliards soit 110% du PIB. C'est un chiffre que l'on a du mal à imaginer (c'est trois fois le PIB de l'Inde !). En termes plus concrets cela représente 80.000 à 100.000 euros par ménage. On parle de sommes considérables que chaque citoyen sera amené à rembourser...ou ce qui est impensable... à transmettre à la génération suivante.

Le fait que l'on s'intéresse aujourd'hui à la croissance ne supprime pas la dette pour autant. Elle est là, elle pèse lourdement sur la croissance car la seule charge financière coûtera bientôt autant que rapporte l'impôt sur le revenu. Le risque d'explosion des intérêts est plus grand que jamais avec la montée des taux. Il faut rapidement diviser cette dette par deux au moins en pourcentage du PIB sinon les efforts de productivité vont être rapidement reperdus et le retour à la croissance repoussé d'autant.

Pour réduire la dette il y a trois tâches incontournables.

Il y a évidemment un travail sur la retraite des fonctionnaires et si on y met de la bonne volonté ça peut aller très vite. En effet, dès qu'on rallonge la durée de travail on réduit les paiements et on allonge les cotisations. Le levier de l'allongement de la durée de travail est très puissant. Tout le monde devrait comprendre l'idée de travailler plus longtemps puisque l'on vit plus longtemps. Ceux qui ont distribué le droit à la retraite à 60 ans sans faire les calculs n'ont pas rendu service à la communauté nationale... paix à leur âme !

Il faut ensuite vendre le maximum d'actifs de l'Etat : murs, sociétés, concessions (je donnerai une idée qui peut ramener énormément de cash dans la deuxième partie).

Il faut enfin s'attaquer au déficit budgétaire. Cette dette c'est trente cinq ans de déficit. Depuis une période qui se situe à la mort du regretté Georges Pompidou, le principe du budget en déficit s'est installécertains (improprement appelés) économistes ont même expliqué que c'était vertueux.

Aujourd'hui nous avons un trou annuel de 3% du PIB soit 8% du budget. C'est incompréhensible que cela continue (parce que ça continue encore en 2007). Toute entreprise qui aurait agi ainsi aurait « sauté » depuis longtemps.

Comment l'Etat peut-il être crédible quand il est en déficit et a accumulé une telle dette ?...et pour des gens comme moi qui ont gagné leur vie en situation de concurrence mondiale et qui savent le prix des impôtspermettez-moi de dire que c'est dur à avaler !

Je suggère d'inscrire un léger excédent budgétaire dans la Constitution. Il faut d'abord arrêter cette spirale infernale. Ensuite une génération n'a pas le droit de transférer le déficit sur la génération suivante (Tout le monde l'a dit, Napoléon, de Gaulle)enfin le risque de voir les intérêts casser la croissance est aujourd'hui énorme.

Certains continuent à voir dans un surcroît de croissance la solution du déficit, c'est une idée fausse et folle. La croissance théorique qui permettrait d'éponger le déficit est complètement hors de portée. Il faudrait croître au moins à cinq. La réduction des dépenses est donc incontournable.

On sait ce qu'il faut faire, les nombreux rapports ont déjà tout dit.

Je suggèrerais pour ma part d'aller regarder du côté de Singapour. Essilor y est installé depuis longtemps. C'est un état très intéressant à étudier car il a réussi à se développer sans aucun avantage naturel, sauf son port, au milieu de géants qui ne demandaient qu'à le croquer. C'est une des économies les plus dynamiques au monde. Le gouvernement de Singapour a instauré pour les fonctionnaires une rémunération très originale incorporant des bonus significatifs pour les dirigeants de l'Etat. C'est une rémunération efficace pour qui veut tenir les dépenses publiques. Les bonus sont liés au respect du

budget pour certains, pour d'autres à la réduction des dépenses et pour d'autres encore à la croissance de l'économie. Je suggérerais d'aller regarder dans le détail le système de motivation des fonctionnaires à la marche de l'économie de Singapour. Une rémunération incitative des fonctionnaires est un des moyens de favoriser l'efficacité économique de l'Etat car on peut ainsi aller chercher les économies partout.

Il faudra un jour aussi se poser la question de la composition de l'Assemblée. Il est sûr que l'Assemblée est sur représentée en titulaires de la sphère publique. Si vous êtes élu député et que vous êtes dans la sphère privée, vous devez démissionner mais si vous êtes dans la sphère publique vous n'avez pas à démissionner. Quand vous êtes battu, vous retrouvez votre job dans la sphère publique. Ceci fait, qu'au bout du bout, il y a une sur-représentation de la sphère publique au Parlement et au Sénat. Cette inégalité dans l'accès au mandat électoral est injuste et à mon avis anticonstitutionnelle. Je suggérerais donc que tout élu venant de la sphère publique démissionne de son poste de la fonction publique s'il vient à être élu sénateur ou député. C'est un peu dur mais ce sera juste.

II. DEUXIEME SUGGESTION

Redéfinir le partage sphère publique et sphère privée ; ceci veut dire segmenter ce qui est régalien de ce qui ne l'est pas.

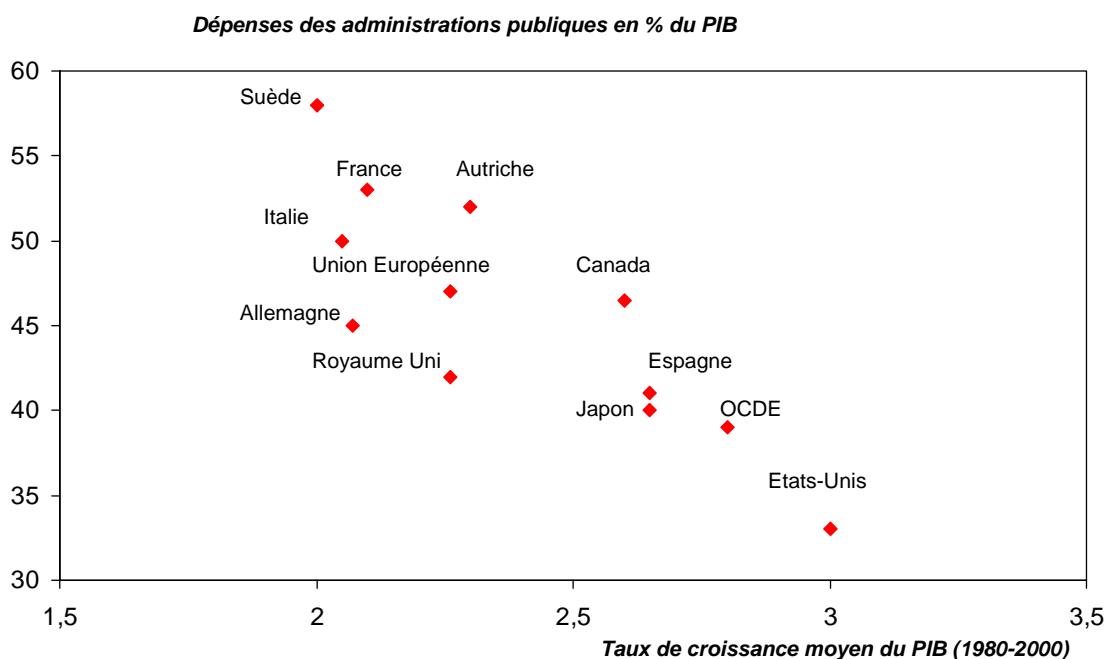
Ce qui est régalien ne peut pas être concédé par construction.

Ce qui n'est pas régalien doit être concédé au système concurrentiel sur la base de contrat défini par l'Etat et suivi par l'Assemblée.

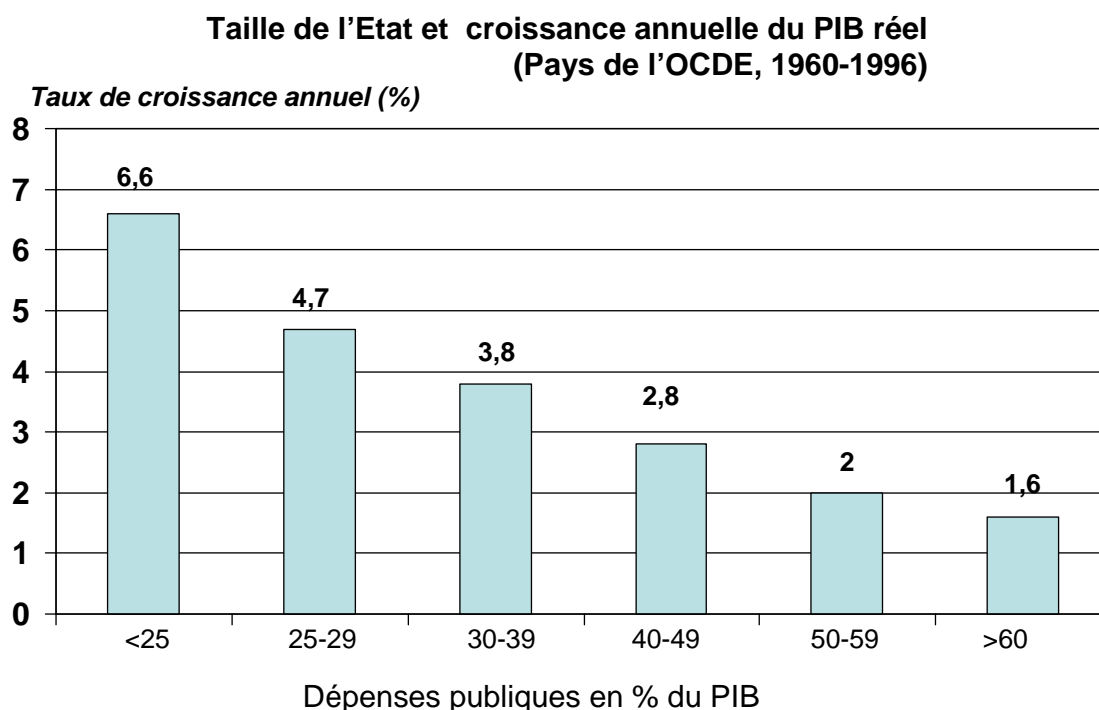
Il y a une observation absolument évidente : en cette période de mondialisation, la croissance économique d'un pays est d'autant plus rapide que la sphère publique se concentre sur les activités régaliennes. C'est vrai dans le temps et dans l'espace. Dire cela c'est briser un tabou. J'ai compris qu'on peut briser les tabous... Eh bien brisons-les !

A l'appui de cette observation deux graphiques, un de l'OCDE l'autre, de l'Université de Montréal... c'est de bon ton de dire qu'il n'y a pas de corrélation....

Relation croissance économique – dépenses publiques



Source : Rapport de l'OCDE sur les dépenses publiques 2003



Source : Gwartney, Lawson et Holcombe

La France est l'un des pays dont la sphère publique est la plus développée, elle représente 55% du PIB. C'est un des facteurs qui explique pourquoi sa croissance est l'une des plus faibles des pays développés.

30% représente en gros le coût des fonctions régaliennes (hors période de guerre) : police, justice, défense, affaires étrangères, gouvernement, Parlement, régions.

Il est essentiel d'avoir un état régalien puissant. C'est la base de la société. Il suffit d'avoir travaillé, ou plutôt d'avoir essayé de travailler, dans des pays où l'Etat régalien n'existe pas pour comprendre qu'on ne peut rien construire sans un Etat fort. C'est assurément la plus noble tâche dans une société, que de donner à ses concitoyens le cadre où vivre et prospérer. C'est pour moi une évidence absolue.

C'est une évidence aussi qu'à partir du moment où l'Etat sort de son domaine régalien naturel, et commence à s'occuper d'autres domaines, à posséder des entreprises actives sur le secteur concurrentiel, à s'occuper directement de santé, là les choses se compliquent. On a maintenant la preuve sur une cinquantaine d'années, sur une cinquantaine de pays, que l'Etat n'est pas forcément le mieux placé pour gérer, directement lui-même, ces pans de l'économie intermédiaires entre le marché et les fonctions régaliennes pures.

Il y a un malentendu sur ce que l'on appelle trop facilement l'intérêt général. Sous le prétexte de ce qu'il appelle intérêt général, l'Etat s'arroge une activité et la retire de la sphère concurrentielle. Le problème c'est que l'intérêt général justifie alors le monopole et que, trop souvent, sur la durée, lorsqu'une organisation n'est pas stimulée par la concurrence, elle se met au service de ceux qui y travaillent, les réflexes corporatistes pointent le nez avec leur cortège d'inefficacités et de règlements.

Qui servira mieux le citoyen ? Un monopole d'intérêt général, ou des intérêts particuliers contrôlés par une authentique concurrence ?

La nourriture : c'est l'intérêt général de la société française que nous soyons bien nourris. C'est pourtant confié à la sphère privée. Est-ce que la sphère privée gère mal la nourriture ? Tout le monde dit que ça ne marche pas trop mal ! Pourtant ce sont des intérêts privés ! Reconnaissons que la chaîne de la nourriture est très concurrentielle.

La réalité des faits c'est que bien souvent, la concurrence contrôle l'intérêt privé et le fait converger vers l'intérêt général... et à l'inverse, le monopole et ses effets pervers détournent les organisations de la poursuite de l'intérêt général. Voilà des idées simples à expliquer qui sont admises pratiquement partout dans le monde.... sauf en France !

Revenons aux chiffres. On a 55% de sphère publique. La partie régaliennne représente environ 30%, il y a donc 25% du PIB non régalien. C'est une énorme activité économique.

Parlons, si vous le voulez bien de rugby... Les Néo-Zélandais vont y faire des merveilles. Mais je vous le dis, s'il y a un domaine où ils sont leaders mondiaux, ce n'est pas le rugby, c'est la refondation de l'Etat...

Roger Douglas, un fils d'ouvrier agricole, devenu ministre des finances puis premier ministre, a complètement transformé la sphère publique, remis sur pied le système de retraites, redéfini les principes et l'organisation de la santé, réinventé l'éducation primaire et supérieure. On en a peu parlé. Pour moi qui voyage, c'est à lui qu'il faut s'adresser.

La Nouvelle Zélande que j'ai connue au début de ma vie professionnelle en y vendant des bateaux pour Bénéteau dans les années 85 était un pays triste avec du chômage, une croissance négative et des déficits publics abyssaux. C'est aujourd'hui un pays où il fait bon vivre, et dont les activités et les équipes sportives sont au top mondial. Petit pays, certes, mais au top mondial.

Qu'ont-ils fait ? Ils ont passé les 25% non régaliens de l'Etat sur un régime concédé par l'Etat à un système concurrentiel. L'Etat sous-traite son action à des concurrents qui s'engagent à respecter une charte pour les services qu'ils vont rendre au public ; mais à l'intérieur de cette charte la concurrence va jouer.

Si on parle de briser les tabous en voilà un second : l'explication de ce qu'a fait Roger Douglas vaudrait de le faire venir à la commission. Le travail le plus spectaculaire a eu lieu dans la santé. La Nouvelle Zélande a découpé, ce que l'on appelle improprement la Sécurité Sociale, en six entreprises de services concurrentes, qui offrent le même panier de soins, panier de soins défini par l'Etat. D'un seul coup tout le système s'est animé. Les coûts en amont (hôpitaux) ont baissé, la production des soins s'est naturellement rationalisée et la prévention s'est développée. Ce qui s'est passé autour des années 95 en Nouvelle Zélande mériterait un beau coup de projecteur. Je connais cette histoire car à travers Bénéteau et Essilor, j'ai suivi ce pays sur 35 ans.

La mise en concession des activités non régaliennes gérées par l'Etat sous cahier des charges rédigé par l'Etat est une des pistes à ouvrir. L'Etat pourra les monnayer, ce qui contribuera à rembourser sa dette. J'ajoute que ce serait une occasion unique de mettre beaucoup de monde au capital des sociétés accédant aux concessions... ce que le Président d'Essilor, société où le personnel est depuis longtemps au capital, ne peut que recommander.

III. TROISIEME SUGGESTIONdes cours d'économie

Le marché du travail ne fonctionne pas car on a mal expliqué l'économie aux Français depuis la plus tendre enfance... troisième suggestion reprendre la formation des professeurs d'économie dans les lycées et collèges et s'inspirer des cours faits à l'étranger.

Dans la sphère privée il y a certainement des choses à améliorer, par exemple restaurer des comportements concurrentiels dans certains domaines protégés, mais globalement la sphère privée française est productive et au fond, quand on mesure bien les contraintes qu'elle supporte, elle ne se débrouille pas si mal dans cette période, à l'image de ses grandes entreprises qui ont su s'internationaliser.

L'énorme problème que nous avons dans la sphère privée c'est la crainte d'embaucher. Cette peur est liée uniquement à la difficulté de se séparer de son personnel en cas de problème ; cette crainte touche toutes les entreprises. Du fait du marché du travail pas assez fluide, la recherche de travail est perçue en général, comme un véritable drame.

Les progrès sont lents car on a mal expliqué l'entreprise et l'économie aux Français dès l'enfance.

Une entreprise n'est pas une organisation qui produit, puis écoule son produit sur un marché. Une entreprise cherche d'abord à comprendre ce qu'attendent les consommateurs, conçoit ensuite le produit qui, à ses yeux répond à cette attente. Et si, elle a réussi la vente, alors elle lance la production. L'acte essentiel de l'économie n'est pas la production mais la vente. L'entreprise est au service du client et elle n'existe que tant que le consommateur a besoin de ce service.

Le consommateur veut être libre d'acheter ce qu'il désire dans le magasin qu'il choisit et au moment où il le décide. La liberté est une valeur essentielle de la société, elle permet aux personnalités de se développer. Un client ne voudra jamais se lier toute sa vie sur un produit ou une marque. Il veut être capable de faire jouer cette liberté à chaque acte

d'achat. La concurrence est là pour protéger le consommateur. La concurrence est un autre nom que l'on pourrait donner à la liberté.

Le patron d'une entreprise c'est donc le client. Bien sûr ce n'est pas l'image qui est véhiculée communément, ce n'est pas non plus ce qu'on enseigne à nos enfants. C'est pourtant une évidence qui s'éprouve quand on pratique, sur longue durée, la direction d'une entreprise dans beaucoup de pays.

Prenez maintenant conscience des extraordinaires évolutions de la demande sur vingt ans. La croissance des voyages, de la communication, de l'informatique, s'est faite au détriment d'autres types de consommation. Il a bien fallu que certaines entreprises décroissent. Il faut donc que le consommateur comprenne que, s'il trouve naturel de changer sa forme de consommation, il faut qu'en tant que producteur (il est aussi producteur) il accepte que son entreprise s'adapte. Il faut bien qu'elle puisse se séparer de son personnel si la demande chute car ses profits sont incapables de supporter longtemps des sureffectifs.

On vu en France, la lutte contre le chômage dans la défense de l'emploi existant, oubliant que si on empêche la séparation, les entreprises prennent peur d'embaucher et donc à freiner la séparation, on freine encore plus l'embauche. Or l'emploi c'est la différence entre embauche et séparation. On oublie également, dans cette approche très française, que si une demande décroît quelque part, une autre demande se met à croître dans une autre industrie, donc l'emploi est làil suffit d'être flexible.

Il faut faire comprendre qu'une entreprise est fière d'embaucher. Elle est enthousiaste de voir son personnel grandir en elle ; une entreprise est consciente de sa responsabilité vis-à-vis de son personnel. Si elle est amenée à se séparer de personnel c'est toujours une douleur et si elle le fait, c'est pour ne pas mettre l'ensemble en danger.

Pratiquement tous les pays du monde ont bien compris ce message. Je puis vous dire que nous avons à Essilor l'expérience de la fluidité du marché du travail partout dans le monde. La France est, aujourd'hui, un cas particulier. Nous avons dans les cinq dernières années fermé deux usines, une en Corée une autre aux USA. Tous nos employés ont retrouvé du travail dans les semaines qui suivirent la fermeture. En Corée, j'ai fait le calcul, le coût de séparation est trente fois plus bas qu'en France et il n'y pas de chômage. Les gens retrouvent du travail en quelques jours.

Améliorer le marché du travail permettra d'économiser d'énormes sommes que la collectivité investit en ce qui est appelé « politiques de défense ou de soutien à l'emploi ». Ces dépenses, le rapport Pébereau les décrit dans une grande précision. Une fois le marché du travail plus fluide, ces dépenses pourront être économisées, ce qui facilitera le retour à l'équilibre budgétaire.

A la base, les problèmes viennent de ce que les Français ne comprennent pas ce qu'est une entreprise. Trop travaillent hors marché, et le problème commence dès l'école. Je suggère la remise à plat des cours d'économie faite aux professeurs et aux étudiants.

Conclusion

Beaucoup d'Etats ont connu ce que connaît la France, déficit, dépenses, Etat trop élevé, impôts trop élevés. Beaucoup s'en sont sortis. Il faut aller voir à l'étranger, la solution existe. A la limite on a de la chance.... la voie est déjà tracée.

On découvre toujours que la réduction des dettes, la réduction des déficits, la réduction des dépenses n'ont jamais freiné l'économie, contrairement aux menaces des économistes. Le dernier exemple en date c'est le Canada. Invitons-les à nous parler de ce qu'ils ont fait.

Contribution de Philippe TILLOUS-BORDE

STRUCTURATION DES COLLECTIVITES LOCALES

Alain Lambert, ancien Ministre de la réforme budgétaire a été chargé d'une mission d'étude sur les Relations de l'Etat et des Collectivités locales. A ce titre, il vient de recevoir une lettre de mission du Premier Ministre, volontariste, pointant les « redondances » dans les compétences, qui contribuent « à la désresponsabilisation » des acteurs, et fixant trois objectifs principaux :

- le désenchevêtrement des périmètres d'intervention entre Etat et Collectivités locales
- dégonfler le « Stock » des Réglementations
- Elargir les marges de manœuvres de Collectivités locales pour maîtriser les dépenses.

Ces travaux doivent être remis pour le 15 novembre, ils pourraient donc être repris, pour les parties la concernant, par la Commission Attali.

Cette approche, aussi intéressante soit-elle, n'est cependant que partielle, car c'est aussi, et sans doute préalablement, que devraient être réexaminées les structures des Collectivités Locales et les multiples enchevêtrements qui existent entre elles, et intégrer, ce qui n'a pas été fait, ou tellement partiellement, la dimension Européenne.

La France compte 36000 communes issues de son histoire. L'évolution de la Société et la modernisation des moyens de communications n'ont pas suffi à en faire évoluer les périmètres. La population rurale en particulier, reste attachée à cette instance de proximité, ainsi que ses élus, et ce malgré la complexification des tâches et l'accroissement des responsabilités des maires, qui exigent de plus en plus de connaissance à leur niveau.

Des communes comptent encore aujourd'hui moins de 200 habitants, et les regroupements spontanés restent l'exception. Pour faire face au problème des dimensions insuffisantes, les Communes s'organisent en syndicats, en communautés, ayant chacun une finalité propre, ce qui entraîne des transferts de ressources, revenant à confier à d'autres, les budgets et la gestion de certains des services qu'ils doivent à leurs citoyens, multipliant le besoins en bureaux, personnel et frais associés.

Les moyens de communication de tous ordres, et les infrastructures ont radicalement changé, mais quelle traduction dans l'organisation de nos Collectivités Locales ?

Quelles préconisations ?

- Se situer dans le cadre et la dimension Européenne
- Dépoussiérer l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires concernant l'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales,
- Définir les missions et objectifs des entités territoriales dont le pays a besoin, pour satisfaire les missions de service public pour des niveaux de prestation définis, avec la recherche de la meilleure efficacité à des coûts optimisés.
- Regrouper les Communes rurales dans un périmètre apte à répondre à la notion de proximité et d'efficacité, au niveau du Canton par exemple, avec intégration des différents syndicats intercommunaux, ou organismes mixtes.

- Supprimer l'Arrondissement
- Redéfinir le rôle du Département par rapport à la Région
- Créer des régions ayant un sens économique au niveau Européen (7 ou 8 au plus probablement)

A titre d'illustration du propos :

Département de la Somme : 783 Communes, 46 Cantons ; le schéma diviserait arithmétiquement par 17 le nombre des « Communes », mais un peu plus en fait pour tenir compte des Communes regroupant plusieurs cantons.

Département de la Vienne : 381 Communes, 38 Cantons.

Département du Tarn : 324 Communes, 43 Cantons.

Département des Yvelines : 262 Communes, 39 Cantons.

Les Entreprises se réforment et se restructurent, l'Administration de l'Etat aussi, même si les évolutions peuvent paraître lentes, mais la réforme des collectivités locales a pour corollaire une réforme de la représentation politique en France, et l'enthousiasme des responsables politiques locaux risque d'être modéré.

Il y a des économies colossales à réaliser, une nouvelle efficacité à faire émerger pour une meilleure gestion de chaque parcelle de nos territoires, et une meilleure satisfaction des attentes de leurs habitants.

Relevé de conclusions : Atelier du 8 octobre

➔ Sur la sécurité juridique :

- ✎ Créer devant les plus hautes juridictions une procédure d'avis préalable auprès des juridictions (sorte de rescrit juridictionnel) qui lie le juge en cas de contentieux ;
- ✎ Soumettre tout projet de réforme de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales et des autorités administratives indépendantes, à une évaluation préalable, réalisée au terme des concertations les plus larges, en vérifiant toutes les options alternatives à la modification du droit ; cette évaluation pourrait être, comme au Royaume Uni signée par le ministre lui-même et transmise au Parlement ;
- ✎ Créer, auprès du Premier ministre, un comité supérieur de la réforme réunissant les divers représentants de la société civile sur le modèle du Royaume Uni ; il aurait pour charge de vérifier la pertinence des évaluations préalables et de se prononcer sur les améliorations à apporter aux diverses procédures administratives ;
- ✎ Instaurer, comme cela a été fait en Italie, une « commission de la hache » chargée de vérifier la pertinence de tous les textes antérieurs à 1989 et d'en abroger le plus possible ;
- ✎ Prévoir systématiquement que toute loi est d'une durée limitée et revue au bout de 20 ans selon la même procédure que le dispositif québécois ;
- ✎ Tarir le flux des circulaires par une soumission préalable systématique au Secrétariat général du Gouvernement ;

➔ Sur la réforme de l'Etat

- ✎ Distinguer le rôle de « l'Etat stratège » et l' « Etat producteur de biens et de services » et créer des agences pour certaines productions de biens ou prestations de services, hors toute activité de souveraineté.
- ✎ Cette démarche d'agence, qui existe déjà pour l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, pourrait concerner dans un premier temps les impôts, la protection civile, les douanes, la gestion du domaine avec éventuellement une grande foncière cotée, l'INSEE, l'équipement, le transport, l'administration pénitentiaire et les universités.
 - I- Ne pas créer une catégorie nouvelle de personnalité morale et maintenir la chaîne de commandement en cas de crise.
 - II- Sur le modèle italien, le passage de la fonction publique à une agence entraîne l'instauration d'un statut contractuel de droit privé : cette réforme réalisée en Italie en 1992 et en 1997 rencontrait le soutien des syndicats. Ils ont vu dans l'abandon du statut le moyen de nouer des relations contractuelles nouvelles et d'instaurer un nouveau type de sécurité-flexibilité.
 - III- Le dirigeant est le manager, et le ministre se comporte en quelque sorte comme l'actionnaire. Il fixe les objectifs quantifiés et chiffrés, il contrôle les résultats, et il change les dirigeants de l'agence si les objectifs ne sont pas atteints.

Inversement les dirigeants et les fonctionnaires qui ont obtenu de bons résultats ne peuvent être éloignés.

On répond des performances, mais en même temps on est protégé par elles.

Etre précis sur les objectifs mais laisser aux gestionnaires l'autonomie des moyens.

Un modèle semblable pourrait être étendu aux collectivités territoriales.

➔ Sur la réforme des collectivités territoriales

- ✎ Supprimer le département en faisant de la région et de la commune les collectivités territoriales. Le département devient la circonscription électorale pour l'élection des conseillers régionaux.
- ✎ Répartir les compétences du département aux deux niveaux en développant les intercommunalités. Les conseillers départementaux peuvent se réunir au Conseil régional pour les affaires intéressant le département.
- ✎ Chiffrer les économies à en attendre et expliquer comment une telle réforme permettrait de rendre plus efficace la gestion des services publics et plus compréhensible la répartition des compétences. Adapter les administrations déconcentrées de l'Etat en fonction. Supprimer un grand nombre de compétences partagées.

➔ Sur les administrations sociales

- ✎ Améliorer les performances des caisses primaires, à la fois sur la gestion et sur la relation avec le citoyen, et les doter de véritables managers
- ✎ Réformer de toute urgence les URSSAF

➔ Faire de la France un pays à la pointe de l'égov en y installant tout ce qui se fait de mieux dans le reste du monde

- ✎ Créer pour chaque citoyen le coffre fort électronique lui permettant de stocker toutes ses pièces justificatives (proposition du rapport Lasserre de 1999)
- ✎ Dans le même esprit créer le dossier unique d'entreprise pour toutes celles qui soumissionnent des marchés publics
- ✎ Supprimer dans un an toute procédure administrative qui n'a pas son organisation dématérialisée pour ceux qui le souhaitent quelle que ce soit la collectivité publique
- ✎ Organiser le partage des données entre les administrations sous réserve de l'accord express des citoyens.
- ✎ La France doit s'aligner sur les pays les plus avancés dans chacun des domaines.

Pour les rapporteurs :

I- Pour l'agence :

- *Synthèse du rapport Guillaume.*
- *Définition du statut juridique ad hoc des agences*
- *Rappel des expériences étrangères sur les agences notamment les récentes réformes suédoises.*
- *Propositions sur le statut de l'Agence et les domaines d'application possible au regard des comparaisons internationales.*

II - Pour la suppression du département

- *Esquisse de répartition des compétences entre les communes et les régions ;*
- *Argumentaire : c'est l'intérêt des collectivités territoriales de renforcer leurs pouvoirs.*
- *Une fiche sur le régime spécial dont bénéficient les parlementaires en termes de retraite ;*
- *Un chiffrage des budgets respectifs des régions, départements et communes et leur progression au cours des dix dernières années ;*

III - Pour les administrations sociales

- *fiche sur le mode de gestion des caisses primaires et les voies d'amélioration de la gestion, du fonctionnement et des rapports avec les citoyens ;*
- *fiche semblable sur les URSSAF*

IV - Pour l'egov

- *bilan de ce qui a déjà été fait en France*
- *les propositions avancées*
- *ce que ces propositions changeront en termes de « back office » ;*
- *fiche sur la proposition du rapport Lasserre (coffre-fort électronique)*
- *fiche sur les expériences étrangères les plus intéressantes*

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Atelier Réforme publique.

Les compétences des départements

La suppression du département implique de répartir les compétences qui étaient les siennes entre les communes et les régions.

→ L'action du département a été renforcée par l'Acte II de la décentralisation. Les départements interviennent aujourd'hui dans de larges domaines¹ :

- La sécurité
- l'action sociale et santé
- L'enseignement
- La formation professionnelle et l'apprentissage
- Les interventions dans le domaine économique
- La politique de la ville
- L'urbanisme
- L'aménagement rural, planification et aménagement du territoire
- Le logement et l'habitat
- L'action culturelle
- La jeunesse
- Le Sport
- Le tourisme
- L'eau et l'assainissement
- L'environnement et le patrimoine
- Les déchets
- Les réseaux câblés et les télécommunications
- Les ports, voies d'eau et liaisons maritimes
- Les transports scolaires
- Les transports publics
- La voirie
- Les aérodromes

→ Pour répartir les compétences du département, 2 principes peuvent être suivis :

- **un principe de cohérence** : les compétences du département doivent être attribuées à la collectivité qui y contribue déjà le plus
- **un principe de coordination** : les compétences qui étaient dévolues au département pour permettre une coopération au-delà du secteur communal doivent être transférées à la région.

Outre le choix binaire d'un transfert des compétences du département entre communes et régions, deux options devraient être envisagées :

- la **délégation de certaines compétences aux « grandes » communes**, plutôt qu'aux régions.
- la **délégation de certaines compétences aux communautés de communes**. Accroître leurs compétences pourrait se révéler rationnel en termes d'efficacité. Toutefois, l'augmentation du pouvoir de décision des EPCI conduira inévitablement à poser la question de leur contrôle démocratique. Cette évolution ne saurait donc se faire sans une réflexion plus large sur leur fonctionnement.

Aussi pourrait-on prévoir **un troisième principe, de distinction**, qui permette de traiter différemment des situations divergentes. Certaines compétences pourraient ainsi être déléguées à des régions, lorsque celles-ci sont majoritairement rurales, ou a des « grandes » communes ou communautés dans les zones les plus urbanisées. Cette solution serait porteuse d'un droit dérogatoire, et donc partiellement synonyme de complexité. Elle permettrait toutefois une plus grande souplesse, et donc peut-être une meilleure efficacité.

→ La compétence des départements se justifiant par la nécessité d'une gestion dépassant le seul cadre communal, la région apparaît souvent comme le cadre le plus pertinent pour exercer les missions du département s'il disparaît.

Compétence 1 : La sécurité

A. Le président du conseil général a un pouvoir de police

Les compétences du département en matière de sécurité sont essentielles : police de la circulation et SDIS notamment (cofinancés par les communes).

Montants et évolutions du budget de fonctionnement consacrés par les départements aux SFDIS

	M€et %							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses	666,9	815,6	972,9	1 141,3	1 206,8	1 403,6	1 565,1	1 740,4
Evolution	+ 9,1	+ 22,3	+ 19,3	+ 17,3	+ 5,7	+ 16,3	+ 11,5	+ 11,2

Source *Les finances des départements en 2005*, Ministère de l'intérieur, Mars 2007

B. Le transfert des compétences du département

En la matière, la région n'a pas de compétence. La commune, au contraire, assure des missions aussi importantes que larges (police municipale, délinquance, etc.).

Les pouvoirs de police du département lui ont été confiés dans un but de coordination. Aussi semble-t-il plus efficace de les transférer aux régions. Les modalités d'association des communes devront être définies.

→ **Les compétences du département en matière de police devraient peut-être être transférées aux régions.**

Le rôle des EPCI pourrait être rénové dans ce domaine. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit en effet une nouveauté : désormais, les présidents d'établissement publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent exercer un pouvoir de police, dans les domaines

d'élimination des déchets, d'accueil des gens du voyage, de manifestations culturelles et sportives et de circulation et stationnement.

Compétence 2 : Action sociale et santé

I. LE DEPARTEMENT A UN ROLE DE CHEF DE FILE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE

L'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales pose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ».

Ainsi, il est en charge de nombreuses politiques : aide à l'enfance (ASE), protection maternelle et infantile (PMI, aide aux personnes âgées (APA), revenu minimum d'insertion (RMI), revenu minimum d'activité (RMA). Il est aussi le cadre d'expérimentation du RSA.

Le département a un rôle de planification : le conseil général met en œuvre le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.

Il est compétent pour les politiques ciblant certaines publics. Selon l'article 56 de la loi du 13 août 2004, « le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées ». Pour cela, il s'appuie sur les « centres locaux d'information et de coordination » (CLIC) qui lui sont transférés. En outre, c'est le département qui est en charge de l'attribution des aides aux jeunes (moins de 25 ans) en difficulté, versées par le fonds départemental d'aide aux jeunes. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le RMI relève entièrement des départements.

Cette compétence est très lourde financièrement.

Les charges nettes d'aide sociale

	Dépenses brutes (en millions d'€)	Dépenses nettes obligatoires (en millions d'€)	Charges nettes obligatoires (en millions d'€)
Métropole (hors Paris)	23 370,4	22 638,6	19 674,5
DOM	1 473,1	1 395,1	1 304,3
France entière	25 928,6	25 078,2	21 904,5

Les dépenses nettes obligatoires comprennent les dépenses d'action sociale), de RMI et d'APA. Les charges nettes d'aide sociale sont les dépenses nettes obligatoires desquelles on ôte des recouvrements et participations.

Source *Les finances des départements en 2005*, Ministère de l'intérieur, Mars 2007

II. LE TRANSFERT DES COMPETENCES DU DEPARTEMENT.

La commune a déjà des compétences importantes en matière sociale. Celles de la région, introduites essentiellement par l'Acte II de la décentralisation, restent très limitées.

En outre, la commune peut déjà exercer certaines compétences sociales départementales au moyen d'une convention.

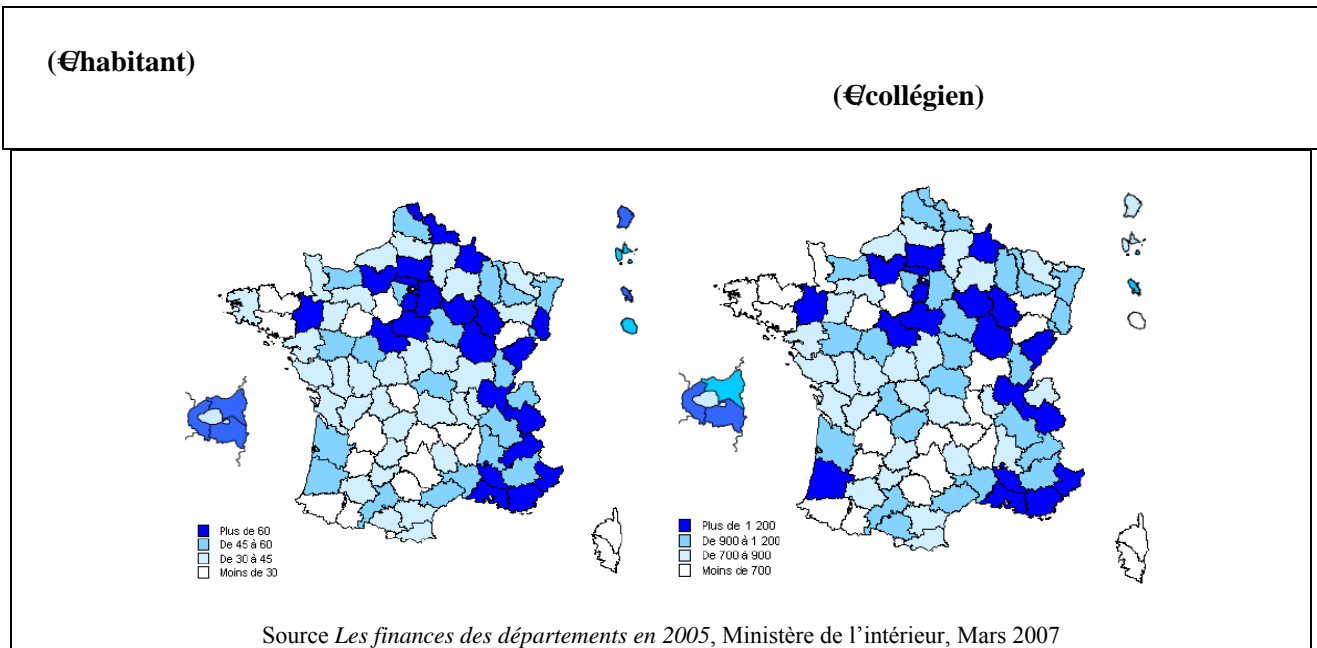
➔ Il apparaît donc cohérent de transférer les compétences sociales du département aux communes.

Compétence 3 : L'enseignement

A. LE DEPARTEMENT EST EN CHARGE DES COLLEGES

Le département s'est vu confié en 1983 la responsabilité des collèges. Il assure un très grand nombre de missions, « à l'exception des missions d'encadrement et de surveillances des élèves ». L'Acte II lui a transféré les personnels « TOS » ainsi que tous les biens immobiliers des collèges.
En 2005, les dépenses totales consacrées par les 7,010 départements aux collèges représentaient 3,34Md€ (+4,1%).

DEPENSES TOTALES POUR LES COLLEGES



B. LE TRANSFERT DES COMPETENCES DU DEPARTEMENT.

La région assume de larges compétences en matière d'enseignement, notamment par le rôle qui lui revient en matière d'enseignement supérieur. Les communes ont des compétences, par définition, limitées géographiquement.

➔ **Il apparaît donc cohérent de transférer les compétences du département en matière d'enseignement aux régions.**

Compétence 4 : La formation professionnelle et l'apprentissage

Le département n'est associé à cette politique qu'en tant qu'il est consulté par les régions. Sa disparition entrainerait de fait la disparition de ces compétences.

Compétence 5 : Les interventions dans le domaine économique

A. Les compétences du département en matière économique

Les départements peuvent offrir des aides directes, par convention avec la région. Ils mettent en œuvre les aides indirectes. Ils appuient le développement rural.

B. Le transfert des compétences du département

En matière d'intervention économique, il est nécessaire de distinguer selon le type d'aide. Les communes interviennent déjà pour apporter des aides directes et indirectes, et soutenir le milieu rural. Les régions ont une mission plus large de développement économique régional, qui est leur légitimité première.

→ **L'essentiel des compétences du département en matière d'intervention économique devraient peut-être être transféré aux régions.** L'aide au milieu rural devrait toutefois être probablement laissé aux communes.

Compétence 6 : L'urbanisme

En matière d'urbanisme, les départements sont aujourd'hui associés à l'élaboration des « projets et directives territoriales d'aménagement ». Les compétences du département étant redéployées, la **région** interviendra en lieu et place du département.

Compétence 7 : L'aménagement rural, planification et aménagement du territoire

A. Les départements participent à l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire.

La politique d'aménagement du territoire est avant tout déterminée au niveau national. Dans ce domaine, les départements ont un rôle de planification complémentaire de celui des régions et des communes. ». Ils élaborent et approuvent le Schéma régional d'aménagement du territoire et le plan régional. Ils établissent aussi un programme d'aide à l'équipement rural.

B. Le transfert des compétences du département.

Les compétences du département pourraient être attribuées aux régions, ce qui renforcerait le Contrat de projet État-Région. Les communes pourraient avoir des missions accrues en matière d'aménagement rural.

→ **L'essentiel des compétences du département en matière d'aménagement du territoire devrait peut-être être transféré aux régions. Les communes interviendraient en matière rurale.**

Compétence 8 : Le logement et l'habitat

A. Les compétences des départements en matière d'habitat.

Le département a un rôle important, complémentaire de celui des communes et des intercommunalités, en matière d'habitat. Ils ont, comme les régions, des missions de financement et de définition des priorités. Ils sont aussi les autorités de rattachement des offices publics d'aménagement et de construction. Le département met en place des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Chaque plan institue un fonds de solidarité pour le logement.

La loi du 13 août 2004 donne des compétences nouvelles en matière d'habitat aux départements. La principale est la gestion des fonds de solidarité pour le logement (FSL).

B. Le transfert des compétences du département.

Le rôle des communes et des EPCI est essentiel en matière d'habitat. Ainsi, la loi du 13 août les a conforté dans ses missions. Ainsi, les préfets ont la possibilité de déléguer leur contingent de réservation de logements sociaux aux maires des communes qui en font la demande, ou avec l'accord de ces derniers, aux présidents des communautés. De même, les collectivités locales, en particulier les EPCI, peuvent prendre la compétence d'attribution des aides publiques à la pierre sur leur territoire. Le rôle des régions est plus restreint (financement et de définition des priorités).

La répartition des compétences du département en matière d'habitat qui recourent celles des régions pourraient leur être rattachées. Leurs autres compétences ne prennent sens qu'en ce qu'elles concernent des zones et des populations suffisamment larges. Dès lors, elles pourraient aussi être transférées aux régions. Toutefois, certaines d'entre elles pourraient peut-être être confiées aux « grandes » communes ou communautés.

→ L'essentiel des compétences du département en matière de logement et d'habitat devrait être transféré aux régions. Les « grandes » communes et communautés devraient pouvoir obtenir certaines compétences.

Compétence 9 : La politique de la ville

Les départements sont aujourd'hui associés aux contrats de ville, eu égard à leurs interventions en matière sociale notamment. Les compétences du département étant redéployées, la région interviendra en lieu et place du département pour les compétences qui la concerne.

Compétence 10 : L'action culturelle

I. LE DEPARTEMENT A DES COMPETENCES CULTURELLES LARGES.

Le département assure des compétences culturelles, notamment à travers les établissements de musique, de danse ou d'art dramatique, et à travers les bibliothèques ou les musées départementaux.

II. LE TRANSFERT DES COMPETENCES DU DEPARTEMENT

L'intervention des communes en matière culturelle est assez proche de celle des départements, à un niveau géographique plus limité.

→ Il apparaît donc cohérent de transférer les compétences du département en matière culturelle aux régions. Les bibliothèques et musées départementaux pourraient par exemple devenir des subdivisions des musées et bibliothèques régionaux.

Compétence 11 : La jeunesse

A. *Le département a peu de compétences*

Le président du département délivre l'autorisation de création et transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans.

B. *Le transfert des compétences du départements*

La région n'a aucune compétence proche dans ce domaine. Toutefois, elle est en charge des lycées –et selon les propositions ci dessus des collèges-, de la formation professionnelle. La commune au contraire est en charge du financement de ces structures.

Le président du département a aujourd'hui un rôle de régulation, qui devrait être transféré aux régions.

→ Les compétences du département en matière de jeunesse, au demeurant très limitées, pourraient peut-être être transférées aux régions.

Compétence 12 : Le Sport

A. LE DEPARTEMENT A DES COMPETENCES LIEES A CES COMPETENCES D'ENSEIGNEMENT.

Le département assure des compétences sportives pour les collèges.

B. LE TRANSFERT DES COMPETENCES DU DEPARTEMENT

Si les collèges sont transférés aux régions, les compétences en matière de sport qui y sont liées devraient l'être aussi. En outre, la région est déjà compétente pour les équipements sportifs des lycées.

→ Les compétences du département en matière de sport, devraient être transférées aux régions.

Compétence 13 : Le tourisme

Les compétences du département en matière de tourisme se limitent à une mission de planification, comme la région. La commune a une compétence plus large.

→ Les compétences du département en matière de tourisme devraient être transférées aux régions.

Compétence 14 : L'eau et l'assainissement

A. Les départements ont des fonctions de gestion.

Les départements ont pour mission de répartir les aides du Fonds National pour le développement des adductions d'eau (FNDAE). Ils participent à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Ils ont pour rôle d'entretenir les cours d'eaux, les lacs et les plans d'eau domaniaux qui leur ont été transféré.

B. Les transferts de compétence du département

Les communes ont de larges compétences, notamment celles relatives à la distribution d'eau et à l'assainissement. Les régions ont des missions de gestion des canaux et ports fluviaux. Elles participent aussi à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

→ Les compétences du département relevant d'une gestion plus large pourraient être transférées aux régions.

Compétence 15 : L'environnement et le patrimoine

A. Les compétences des départements ont été renforcées.

Les départements ont des compétences relatives à la mise en valeur du patrimoine et de l'environnement départemental. Elles ont été renforcées en 2004.

B. Les transferts de compétence du département

Les communes ont des compétences restreintes par leur portée. Les régions ont des missions proches de celles des départements, qui ont d'ailleurs été renforcées dans le même sens, en 2004 (notamment la gestion expérimentale des crédits d'entretien et de restauration patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics).

→ Les compétences du département en matière d'environnement et de patrimoine devraient être transférées aux régions.

Compétence 16 : Les déchets

Les départements exercent une compétence en matière d'élimination des déchets uniquement lorsque la compétence a été demandée à l'État.

→ Cette compétence du département en matière de déchet pourrait être transférée aux régions.

Compétence 17 : Les réseaux câblés et les télécommunications

Les départements ont pour charge de créer des infrastructures destinées à supporter les réseaux.

→ Cette compétence du département pourrait être transférée aux régions.

Compétence 18 : Les ports, voies d'eau et liaisons maritimes

A. Les départements ont des missions larges

Les compétences des départements dans ce domaine sont importantes. Ils gèrent les ports maritimes, de commerce, et de pêche. Ils sont responsables de la police de ports départementaux. Ils doivent organiser la desserte des îles.

B. Le transfert des compétences du département

Dans ce domaine, les compétences des communes sont limitées dans leur portée. La compétence des départements se justifie par la nécessité d'une gestion dépassant le seul cadre communal (desserte des îles par exemple). Aussi, ces missions pourraient utilement compléter celles déjà dévolues aux régions. Celles-ci ont aujourd'hui des compétences d'ordre économique.

→ Les compétences du département dans le domaine des ports, voies d'eau et liaisons maritimes pourraient être transférées aux régions.

Compétence 19 : Les transports scolaires

Les départements financent et organisent le fonctionnement des transports scolaires, hors des périmètres de transport urbain. Les communes se limitent aux transports urbains.

→ Cette compétence pourrait être mise en œuvre par les régions ou des communautés de communes.

Montants et évolutions des dépenses totales pour les transports scolaires (France entières, sauf Ile de France) ; M€ et %

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses	1 356,8	1 388,5	1 437,3	1 520,4	1 514,6	1 610,3	1 648,4	1 759,8	1 660,8	1 612,1	1 675,4
Evolution	+ 1,1	+ 2,3	+ 3,5	+ 5,8	- 0,4	+ 6,3	+ 2,4	+ 6,8	- 5,6	- 4,0	+ 3,9

Source *Les finances des départements en 2005*, Ministère de l'intérieur, Mars 2007

Compétence 20 : Les transports publics

Le département est chargé de la politique de transports routiers non urbains de personnes. Alors que les communes gèrent les transports urbains. Les régions s'impliquent dans la mise en œuvre des transports ferroviaires régionaux notamment. La compétence des départements se justifie par la nécessité d'une gestion dépassant le seul cadre communal. Les mêmes raisons devraient justifier la compétence de la région.

→ Cette compétence pourrait être mise en œuvre par les régions.

Compétence 21 : La voirie

A. La gestion de la voirie a été renforcée en 2004

Les départements sont compétents pour la voirie départementales. Ils engagent à ce titre 14% de leur budget en 2002. cette mission a été renforcée en 2004, puisque près de 15,000 km de routes nationales ont été confiés départements.

B. Le transfert des compétences du département.

Les communes sont compétentes pour les voies communales et les chemins ruraux. Les régions n'ont aucune compétence. Aussi, leur transférer cette compétence leur donnerait une nouvelle mission. Une partie de la voirie pourrait alors peut-être aussi être remise aux communes.

→ La compétence des départements en matière de voirie pourrait être mise en œuvre par les régions. Une partie de la voirie pourrait être transférée aux communes.

Compétence 22 : Les aérodromes

L'article 28 de la loi du 13 août 2004 prévoit que « la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'État à la date de publication de la présente loi sont transférés, au plus tard, le 1er janvier 2007 et dans les conditions fixées au présent article, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures ».

Pour évaluer le transfert des compétences des départements en matière d'aérodrome, il faudrait préalablement évaluer les conséquences de la loi du 13 août 2004.

Annexe 1: Les Transferts de compétences des départements proposés.

C O M M U N E S	COMPETENCES DU DEPARTEMENT		R E G I O N S
		Sécurité	
		Police de la circulation sur le domaine départemental. Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par les communes. Participation au conseil départemental de prévention	→
		Action sociale et sanitaire	
←		Règlement départemental d'aide sociale. Prise en charge de toutes les prestations légales d'aide sociale. RMI (revenu minimum d'insertion) : conduite de l'action d'insertion sociale. Responsabilité et financement : action sociale, aide à l'enfance, protection sanitaire de la famille et de l'enfance, lutte contre les fléaux sociaux, dépistage du cancer, dispensaires antituberculeux et antivénéériens, vaccinations. Organisation et financement des centres et consultation de protection maternelle et infantile (PMI), agrément et formation des assistantes maternelles. Élaboration d'un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Autorisation de création et de transformation des établissements sociaux fournissant des prestations de la compétence du département. Habilitation des établissements précités. Tarification des prestations. Autorisation conjointe de création d'établissements ou de services fournissant des prestations prises en charge concurremment par le département et l'État ou un autre organisme. Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé spécialisés. Avec la loi de 2004, le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale : Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles ; Création dans chaque département, financement et gestion de nouveaux FAJ ; Expérimentation dans certains départements de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse ; Création dans chaque département, gestion et financement de nouveaux fonds de solidarité pour le logement	
		Enseignement	
		Construction et fonctionnement des collèges. Consultation sur l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur Avec l'Acte II : Propriété du patrimoine immobilier des collèges ; Définition des secteurs de recrutement des collèges après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale ; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges ;	→
		Formation professionnelle et apprentissage	
		Consultation par la région sur le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes. Programme régional d'apprentissage et de formation continue [avis des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi].	
		Interventions économiques	
←		Aides directes : Les départements peuvent, par convention avec la région, participer au financement des régimes d'aides directes. Aides indirectes : Mise en œuvre. Ingénierie financière : Participation au capital d'une société de garantie. Création d'un fonds de garantie géré par cette société. Participation au capital des sociétés de capital investissement par décret en Conseil d'État. Aides au maintien des services en milieu rural.	→
		Urbanisme	
		Élaboration, en association avec l'État, des projets et directives territoriales d'aménagement [avis]. Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la région d'Ile-de-France [avis].	→
		Aménagement rural, planification et aménagement du territoire	
		Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation]. Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan Etat-région) [consultation]. Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural	→
		Logement et habitat	
←		Participation au financement du logement. Définition des priorités en matière d'habitat. Autorité de rattachement des OPAC FSL Gestion du contingent préfectoral sur délégation	→
		Politique de la ville	
		Association aux contrats de ville	→
		Action culturelle	

	Initiative et responsabilité des établissements départementaux d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique ; des établissements d'enseignement public des arts plastiques. Bibliothèques de prêt départementales. Organisation et financement des musées départementaux. Conservation et mise en valeur des archives départementales. Financement des services départementaux d'archives. Action culturelle : insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement). Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique	→
	Jeunesse	
	Le président du conseil général délivre l'autorisation de création et de transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes garderies, centres de vacances, centres de loisirs, garderies, etc.) . La protection des mineurs de moins de 6 ans est assurée par le président du conseil général du lieu où le mineur se trouve.	→
	Sport	
	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges. Participation financière versée aux communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les collégiens (conventions). Subventions aux clubs, associations, etc.	→
	Tourisme	
	Établissement, en tant que de besoin, d'un schéma d'aménagement touristique départemental	→
	Eau et assainissement	
	Répartition des aides versées aux communes par le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) financé par l'État. Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux départements.	→
	Environnement et patrimoine	
	Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel. Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée Gestion, à titre expérimental pour quatre ans , des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics ; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux	→
	Déchets	
	Plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets, lorsque la compétence a été demandée à l'État (une dizaine de départements).	→
	Réseaux et câblés et télécommunications	
	Création d'infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications.	→
	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	
	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux départements. Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce, de pêche. Police des ports maritimes départementaux. Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines. Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale. S'ils le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire	→
	Transports scolaires	
←	Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires hors des périmètres de transports urbains	→
	Transports publics	
	Organisation des transports routiers non urbains de personnes. Élaboration du plan départemental (services réguliers et services à la demande	→
	Voierie	
←	Voierie départementale. Plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées pédestres et motorisées Gestion d'une partie (environ 15 000 km) des routes nationales ;	→
	Aérodromes	
	Selon mise en œuvre de la loi de 2004. Si candidats avant le 1er juillet 2006 : aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils ;	

Annexe 2: les compétences des collectivités territoriales

Communes	Départements	Régions
SECURITE		
<p>Maire : officier de police judiciaire (par délégation de l'État)</p> <p>Exercice de la police municipale (bon ordre, sûreté, sécurité, salubrité publiques).</p> <p>Pouvoirs de police portant sur des objets particuliers (circulation, stationnement...).</p> <p>Délinquance (conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance).</p> <p>Possibilité de créer une police municipale ou des postes de gardes champêtres</p>	<p>Police de la circulation sur le domaine départemental.</p> <p>Moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), cofinancés par les communes.</p> <p>Participation au conseil départemental de prévention</p>	
ACTION SOCIALE ET SANTE		
<p><u>Possibilité pour une commune d'exercer les compétences sociales attribuées au département au moyen d'une convention.</u></p> <p>Attribution de l'aide sociale facultative par le biais des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des CIAS : secours aux familles en difficulté, prestations remboursables ou non remboursables.</p> <p>Constitution des dossiers de demande d'aide sociale par le CCAS.</p> <p>Services municipaux de désinfection et services communaux d'hygiène et de santé.</p> <p>Possibilité de créer un établissement social ou médico-social.</p> <p>Présidence par le maire du conseil d'administration des établissements publics de santé.</p> <p>La loi de 2004 offre en outre : <u>Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles :</u></p> <p>Possibilité de gérer totalement ou partiellement le fonds d'aide aux jeunes (FAJ).</p>	<p>← Règlements départemental d'aide sociale. <u>Prise en charge de toutes les prestations légales d'aide sociale. RMI (revenu minimum d'insertion) : conduite de l'action d'insertion sociale.</u></p> <p>Responsabilité et financement : action sociale, aide à l'enfance, protection sanitaire de la famille et de l'enfance, lutte contre les fléaux sociaux, dépistage du cancer, dispensaires antituberculeux et antivénéériens, vaccinations.</p> <p>Organisation et financement des centres et consultation de protection maternelle et infantile (PMI), agrément et formation des assistantes maternelles.</p> <p>Élaboration d'un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux.</p> <p>Autorisation de création et de transformation des établissements sociaux fournissant des prestations de la compétence du département.</p> <p>Habilitation des établissements précités.</p> <p>Tarifification des prestations.</p> <p>Autorisation conjointe de création d'établissements ou de services fournissant des prestations prises en charge concurremment par le département et l'État ou un autre organisme.</p> <p>Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé spécialisés.</p> <p>Avec la loi de 2004, le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale :</p> <p>Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles ;</p> <p>Création dans chaque département, financement et gestion de nouveaux FAJ ;</p> <p>Expérimentation dans certains départements de compétences élargies en matière de protection judiciaire de la jeunesse ;</p> <p>Création dans chaque département, gestion et financement de nouveaux fonds</p>	<p>→ Possibilité d'exercer des activités en matière de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre, le sida et les infections sexuellement transmissibles ;</p> <p>Si elles en font la demande, participation, à titre expérimental pour quatre ans, au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires.</p>

	de solidarité pour le logement	
ENSEIGNEMENT		
Construction et fonctionnement des écoles. Consultation sur l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur Possibilité de créer, à titre expérimental pour cinq ans, des établissements publics locaux d'enseignement primai	Construction et fonctionnement des collèges. Consultation sur l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur Avec l'Acte II : Propriété du patrimoine immobilier des collèges ; Définition des secteurs de recrutement des collèges après avis du conseil départemental de l'Éducation nationale ; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges ;	Construction et fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et aquacole ainsi que des établissements d'enseignement agricole. Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires. Établissement du schéma prévisionnel des formations. Établissement du programme prévisionnel des investissements pour les lycées et autres établissements précités. Consultation sur les aspects régionaux de la carte des formations supérieures et de la recherche Propriété du patrimoine immobilier des lycées, établissements d'éducation spéciale et lycées professionnels maritimes ; Responsabilité du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées
FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE		
Association à l'élaboration du programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue	Consultation par la région sur le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes. Programme régional d'apprentissage et de formation continue [avis des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi].	Élaboration et approbation du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et des adultes. Adoption du schéma régional des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et définition de ses programmes. Signature des conventions annuelles de programmation et de financement des actions. Mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Adoption du programme annuel régional d'apprentissage et de formation continue. Création d'un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue géré par le conseil régional. Prise en charge de l'indemnité compensatrice relative aux contrats d'apprentissage. Définition et mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes ; Adoption d'un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue désormais dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles.
INTERVENTIONS ECONOMIQUES		
Aides directes : Les communes peuvent par convention avec la région participer au financement des régimes d'aides directes.	Aides directes : Les départements peuvent, par convention avec la région, participer au financement des régimes d'aides directes.	Avec l'Acte II suppression de la distinction entre aides directes et indirectes aux entreprises, remplacée par la distinction entre

<p>Possibilité de mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides après l'accord de la région</p> <p>Aides indirectes : Mise en œuvre.</p> <p>Ingénierie financière : Participation au capital d'une société de garantie. Création d'un fonds de garantie géré par cette société.</p> <p>Participation au capital des sociétés de capital investissement par décret en Conseil d'État.</p> <p>Aides au maintien des services en milieu rural.</p>	<p>Aides indirectes : Mise en œuvre.</p> <p>Ingénierie financière : Participation au capital d'une société de garantie. Création d'un fonds de garantie géré par cette société. Participation au capital des sociétés de capital investissement par décret en Conseil d'État.</p> <p>Aides au maintien des services en milieu rural.</p> <p>Aides en faveur des entreprises en difficulté</p>	<p>aides économiques et aides à l'immobilier ;</p> <p>Le conseil régional définit le régime des aides économiques aux entreprises et décide de leur octroi ;</p> <p>Élaboration d'un schéma régional de développement économique à titre expérimental pour cinq ans.</p> <p>Ingénierie financière : Participation au capital d'une société de garantie. Création d'un fonds de garantie géré par cette société ou par une société de garantie dont elle n'est pas actionnaire.</p> <p>Participation au capital des sociétés de capital investissement. Création d'un fonds d'investissement géré par cette société ou par une société de capital investissement dont elle n'est pas actionnaire.</p> <p>Aides au maintien des services en milieu rural.</p> <p>Aides en faveur des entreprises en difficulté</p>
URBANISME		
<p>Élaboration en association avec l'État des projets de directives territoriales d'aménagement [avis] (communes chefs-lieux d'arrondissements et communes de plus de 20 000 habitants).</p> <p>Élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), du plan local d'urbanisme (PLU) ou de la carte communale.</p> <p>Délivrance des permis de construire et des autres autorisations d'occupation des sols pour les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU, ex. POS) ou d'une carte communale.</p> <p>Droit de préemption urbain.</p> <p>ZAC (zone d'aménagement concerté).</p> <p>PAZ (plan d'aménagement de zone).</p>	<p>Élaboration, en association avec l'État, des projets et directives territoriales d'aménagement [avis].</p> <p>Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la région d'Ile-de-France [avis].</p>	<p>Élaboration, en association avec l'État, du schéma directeur de la Région d'Île-de-France [approbation par l'État].</p>
AMENAGEMENT RURAL, PLANIFICATION ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE		
<p>Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation : communes chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants et groupements de communes compétents].</p> <p>Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) [consultation des communes chefs-lieux et des communes de plus de 100 000 habitants].</p> <p>Élaboration et approbation des chartes intercommunales d'aménagement.</p>	<p>Schéma régional d'aménagement du territoire [avis + association à l'élaboration + approbation].</p> <p>Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région) [consultation].</p> <p>Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural</p>	<p>La politique d'aménagement du territoire est déterminée au niveau national par l'État après consultation des régions et des départements</p> <p>Schéma national d'aménagement du territoire [avis].</p> <p>Schéma régional d'aménagement du territoire [élaboration].</p> <p>Élaboration et approbation du plan régional (contrat de plan État-région).</p> <p>Élaboration des schémas interrégionaux du littoral et de massif.</p> <p>Exercice de tout ou partie des compétences des missions interministérielles d'aménagement touristique</p>
LOGEMENT ET HABITAT		
Participation au financement du	Participation au financement du logement.	Participation au financement du

logement. Définition des priorités en matière d'habitat. Programme local de l'habitat (action en faveur des personnes mal logées et défavorisées). Grands projets de ville. Participation aux commissions d'attribution des logements locatifs sociaux. Autorité de rattachement des OPHLM. Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral ; Possibilité de participer à la construction, l'entretien et l'équipement du logement des étudiants ; Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental.	Définition des priorités en matière d'habitat. Autorité de rattachement des OPAC FSL Gestion du contingent préfectoral sur délégation	logement. Définition des priorités en matière d'habitat
POLITIQUE DE LA VILLE		
Élaboration du contrat de ville	Association aux contrats de ville	Participation au financement et au capital des sociétés d'investissement régionales qui ont pour objet la restructuration, l'aménagement et le développement de sites urbains en difficulté.
CULTURE		
Initiative et responsabilité des établissements municipaux d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique ; des établissements d'enseignement public des arts plastiques. Bibliothèques de prêt municipales. Organisation et financement des musées municipaux. Conservation et mise en valeur des archives municipales. Action culturelle : insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) Organisation et financement de l'enseignement artistique initial	Initiative et responsabilité des établissements départementaux d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique ; des établissements d'enseignement public des arts plastiques. Bibliothèques de prêt départementales. Organisation et financement des musées départementaux. Conservation et mise en valeur des archives départementales. Financement des services départementaux d'archives. Action culturelle : insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement). Élaboration d'un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique	Fonds régional d'art contemporain Initiative et responsabilité des établissements régionaux d'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique ; des établissements d'enseignement public des arts plastiques. Organisation et financement des musées régionaux. Conservation et mise en valeur des archives régionales. Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux ; Organisation et financement du cycle d'enseignement artistique professionnel initial
JEUNESSE		
Financement des structures d'accueil (crèches, haltes garderies, centres de vacances, centres de loisirs, garderies, etc.).	Le président du conseil général délivre l'autorisation de création et de transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes garderies, centres de vacances, centres de loisirs, garderies, etc.) . La protection des mineurs de moins de 6 ans est assurée par le président du conseil général du lieu où le mineur se trouve.	
SPORT		
Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité (piscine, gymnase, camping, etc.). Subventions aux clubs, associations, etc.	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges. Participation financière versée aux communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux pour les collégiens (conventions).	Construction et entretien d'équipements sportifs dans les lycées. Participation financière versée aux communes mettant à disposition des équipements sportifs communaux

	Subventions aux clubs, associations, etc.	pour les lycéens (conventions). Subventions aux clubs, associations, etc. Les actions de formation professionnelle continue relevant de la compétence des régions font l'objet de conventions entre les services déconcentrés de l'État et les régions.
TOURISME		
Possibilité d'instituer un office de tourisme Participation à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme.	Établissement, en tant que de besoin, d'un schéma d'aménagement touristique départemental	Définition des objectifs à moyen terme du développement touristique régional, coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristique.
EAU ET ASSANISSEMENT		
Distribution publique de l'eau. Étude, exécution et exploitation de tous travaux, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux communes. Participation à la commission locale de l'eau. Assainissement : prise en charge des dépenses (système collectif).	Répartition des aides versées aux communes par le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE) financé par l'État. Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux départements.	Création des canaux et ports fluviaux situés sur les voies navigables transférées à la région. Participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
ENVIRONNEMENT ET PATRIMOINE		
Espaces naturels : Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel. Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) [proposition ou accord des communes]. Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux	Réalisation d'inventaires locaux du patrimoine naturel. Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée Gestion, à titre expérimental pour quatre ans, des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics ; Peuvent devenir propriétaire de monuments classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux	Association à la conduite des inventaires du patrimoine naturel et réalisation d'inventaires locaux. Parcs naturels régionaux. Réserves naturelles régionales. Institution de zones de protection du patrimoine architectural et urbain (ZPPAU) [pour avis] Responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel ; Possibilité de gérer, à titre expérimental pour quatre ans, les crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics
DECHETS		
Collecte et traitement des ordures ménagères. Élimination des déchets ménagers et autres déchets assurée par les communes, éventuellement en liaison avec les départements et les régions.. La loi du 13 août 2004 permet aux présidents d'établissement publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exercer un pouvoir de police en matière d'élimination des déchets.	Plans départementaux ou interdépartementaux d'élimination des déchets ménagers et autres déchets, lorsque la compétence a été demandée à l'État (une dizaine de départements).	Plans régionaux d'élimination des déchets industriels
RESEAUX CABLES ET COMMUNICATIONS		
Établissement ou autorisation des réseaux distribuant par câble des	Création d'infrastructures destinées à supporter des réseaux de	

services de radio et de télévision. création d'infrastructures destinées à supporter des réseaux de télécommunications.	télécommunications.	
PORTS, VOIES D'EAU ET LIAISONS MARITIMES		
Police des ports maritimes communaux. Ports de plaisance. Desserte des îles côtières appartenant à la commune Si elles le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire ; Création, aménagement et exploitation des ports de commerce et de pêche qui leur sont transférés	Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux non navigables transférés aux départements. Création, aménagement et exploitation des ports maritimes, de commerce, de pêche. Police des ports maritimes départementaux. Aides aux travaux d'aménagement concernant les cultures marines. Organisation de la desserte des îles sauf si l'île appartient à une commune continentale. S'ils le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire	Création de canaux et de ports fluviaux ; aménagement et exploitation des voies navigables et ports fluviaux transférés à la région. Aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine. Expérimentation l'aménagement, entretien exploitation des ports d'intérêt national et des ports de commerce et de pêche par transfert de l'État. Aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux régions. Si elles le demandent avant le 1er janvier 2006, propriété, aménagement et gestion de tout port non autonome relevant de l'État situé sur son territoire.
TRANSPORTS SCOLAIRES		
Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transports urbains.	Financement, organisation et fonctionnement des transports scolaires hors des périmètres de transports urbains	
TRANSPORTS PUBLICS		
Organisation des transports urbains de personnes. Élaboration du plan de déplacements urbains.	Organisation des transports routiers non urbains de personnes. Élaboration du plan départemental (services réguliers et services à la demande	Organisation des transports ferroviaires régionaux (lignes inscrites au plan régional : conventions avec la SNCF). Organisation des transports routiers non urbains de personnes d'intérêt régional. Élaboration du plan régional (services réguliers non urbains d'intérêt régional Élaboration d'un schéma régional des infrastructures et des transports (anciennement schéma régional de transport) ;
VOIERIE		
Voierie communale. Chemins ruraux.	Voierie départementale. Plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées pédestres et motorisées Gestion d'une partie (environ 15 000 km) des routes nationales ;	
AERODROMES		
Selon mise en œuvre de la loi de 2004		
Si elles se portent candidates avant le 1er juillet 2006, aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils	<i>1. Si candidats avant le 1er juillet 2006 : aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils ;</i>	Si candidates avant le 1er juillet 2006 : aménagement, entretien et gestion d'aérodromes civils

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Atelier Réforme publique.

Les budgets des départements

1) Présentation générale des budgets des départements et de leurs évolutions.

Les dépenses des départements représentent environ 53,7Md€ en 2005. Ces dépenses sont en constante augmentation (36Md€ en 2000). L' « Acte II » de la décentralisation a contribué à accélérer cette évolution. Les départements dépensaient en 2005, 953€ par habitant en moyenne. Les données les plus récentes disponibles sont celles de 2005.

Les finances des départements entre 2000 et 2005 (en millions d'euros)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 Md€
Dépenses totales	36121	37339	40198	43415	51836	53,72
a)	- 4,2%	+3,4%	+7,7%	+8,0%	+19,4%	+3,6%
b)	-5,5%	+ 1,6%	+ 5,4%	+ 6,4%	+ 17,5%	
Fonctionnement	23636	24258	27118	29706	37431	38,85
a)	- 2,8%	+ 2,6%	+ 11,8%	+ 9,5%	+ 26,0%	+3,8%
b)	- 4,1%	+ 0,8%	+ 9,4%	+ 7,9%	+ 24,0%	
- frais de personnel	4183	4474	4822	5207	6131	6,55
a)	+ 5,0%	+ 7,0%	+ 7,8%	+ 8,0%	+ 17,7%	+6,6%
b)	+ 3,6%	+ 5,1%	+ 5,5%	+ 6,3%	+ 15,9%	
- Intérêts	887	902	732	649	727	0,6
a)	- 9,0%	+ 1,7%	- 18,8%	- 11,3%	+ 12,0%	-17,8%
b)	- 10,3%	- 0,1%	- 20,6%	- 12,7%	+ 10,2%	
- Transferts versés (1)	13 217	13 617	15 833	17 835	25 189	26,3
a)	+ 86,6%	+ 3,0%	+ 16,3%	+ 12,6%	+ 41,2%	+7,8%
b)	+ 84,1%	+ 1,2%	+ 13,8%	+ 10,9%	+ 39,0%	
Investissement	12 485	13 081	13 080	13 709	14 405	14,86
a)	- 6,7%	+ 4,8%	- 0,0%	+ 4,8%	+ 5,1%	+3,2%
b)	- 8,0%	+ 2,9%	- 2,1%	+ 3,2%	+ 3,4%	
- remboursement de dette	3 016	2 682	2 583	2 689	2 676	2,77
a)	- 25,3%	- 11,1%	- 3,7%	+ 4,1%	- 0,5%	+3,5%
b)	- 26,3%	- 12,6%	- 5,7%	+ 2,5%	- 2,1%	
- Équipement brut	5 478	6 088	6 332	6 656	6 899	7,28
a)	+ 6,2%	+ 11,1%	+ 4,0%	+ 5,1%	+ 3,7%	+ 5,5%
b)	+ 4,7%	+ 9,2%	+ 1,8%	+ 3,5%	+ 2,0%	
Recettes totales	36 280	37 030	40 396	43 783	51 392	54,24
a)	- 4,4%	+ 2,1%	+ 9,1%	+ 8,4%	+ 17,4%	+5,5%
b)	- 5,7%	+ 0,3%	+ 6,8%	+ 6,7%	+ 15,5%	
Fonctionnement	31 991	32 481	34 992	37 767	45 104	47,54
a)	- 0,3%	+ 1,5%	+ 7,7%	+ 7,9%	+ 19,4%	+5,4%
b)	- 1,6%	- 0,2%	+ 5,4%	+ 6,3%	+ 17,5%	
- impôts et taxes	20 790	19 126	19 846	21 113	27 526	30,83
a)	+ 1,2%	- 8,0%	+ 3,8%	+ 6,4%	+ 30,4%	+12%
b)	- 0,2%	- 9,6%	+ 1,5%	+ 4,8%	+ 28,3%	
dont produit 4 taxes	13 846	13 802	14 210	15 063	15 750	16,9
a)	+ 1,4%	- 0,3%	+ 3,0%	+ 6,0%	+ 4,6%	+7,3%
b)	+ 0,0%	- 2,1%	+ 0,8%	+ 4,4%	+ 2,9%	
- dotations États (DGF-DGD) *	6 261	8 184	8 797	9 066	11 736	12,49
a)	+ 24,8%	+ 30,7%	+ 7,5%	+ 3,1%	+ 29,5%	+6,4%
b)	+ 23,1%	+ 28,4%	+ 5,2%	1,5%	+ 27,4%	
Investissement	4 289	4 549	5 404	6 016	6 288	6,7

	a)	- 27,0%	+ 6,1%	+ 18,8%	+ 11,3%	+ 4,5%	+6,6%
	b)	- 28,0%	+ 4,2%	+ 16,3%	+ 9,6%	+ 2,8%	
- dotations et subventions		2 062	2 086	2 110	2 234	2 215	2,40
	a)	+ 1,0%	+ 1,2%	+ 1,2%	+ 5,9%	- 0,9%	+8,4%
	b)	- 0,3%	- 0,6%	- 1,0%	+ 4,3%	- 2,4%	
- emprunts et dettes		1 662	1 935	2 645	3 149	3 484	5,27
	a)	- 45,7%	+ 16,4%	+ 36,7%	+ 19,1%	+ 10,6%	
	b)	- 46,4%	+ 14,4%	+ 33,8%	+ 17,2%	+ 8,9%	

(1) Les transferts comportent uniquement les contingents, participations, allocations et subventions (au sens de la M14).

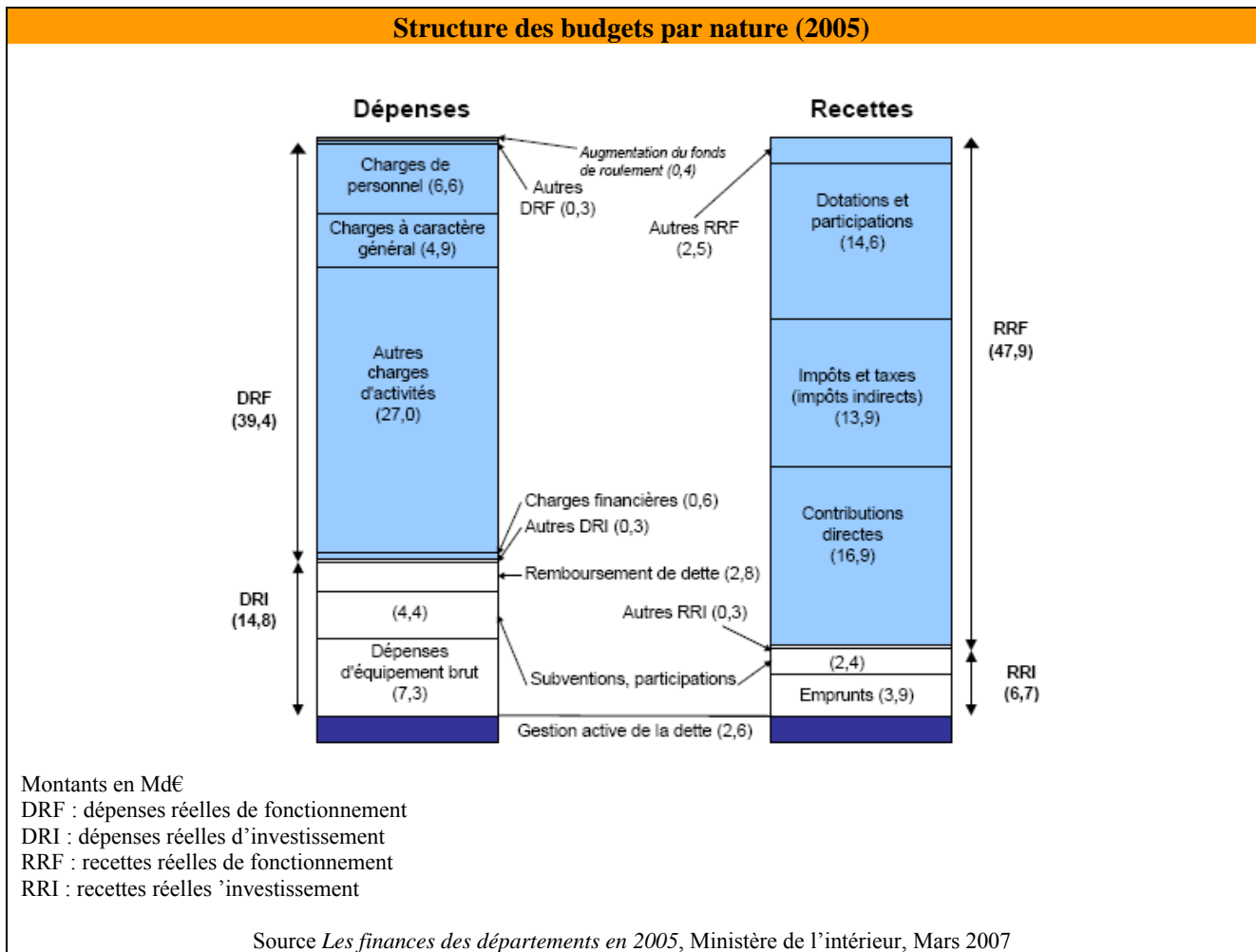
a) Évolution année/année précédente en euros courants.

b) taux de croissance en volume déflatés par l'indice des prix du PIB (Comptes de la Nation 2005).

* réforme des dotations de l'État en 2004 et 2005

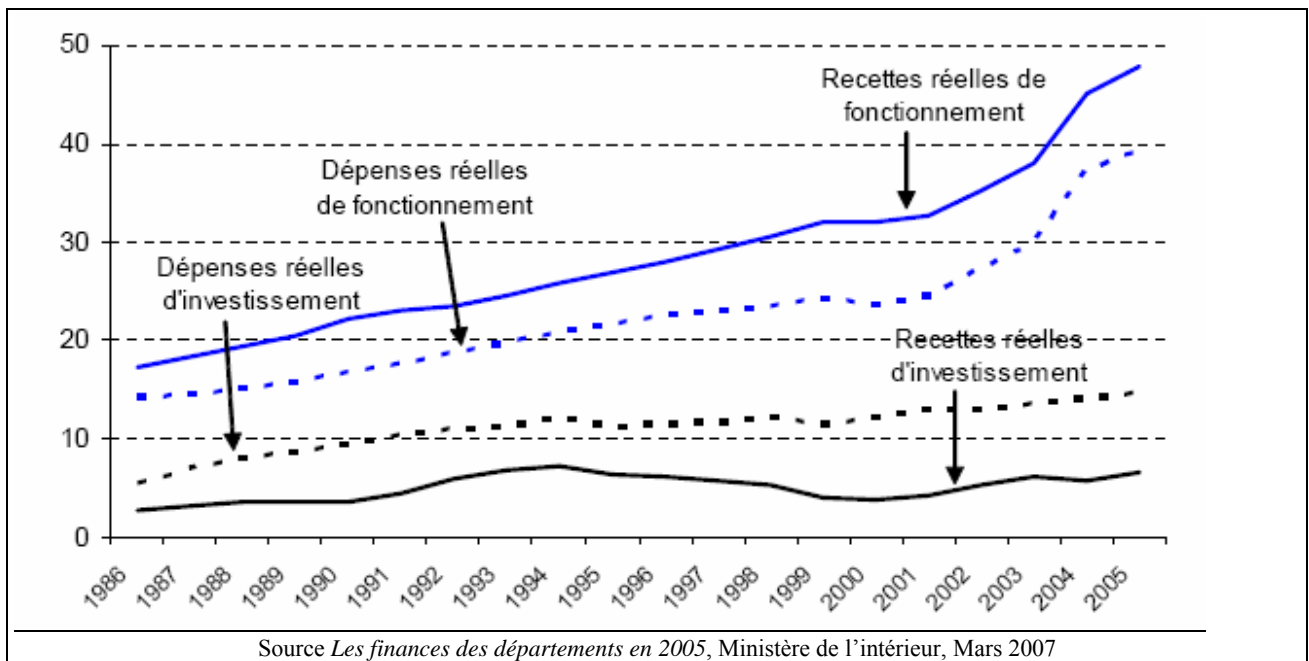
D'après « Les Collectivités en chiffres – 2007 » Ministère de l'Intérieur, mars 2007 et « Les finances des départements en 2005 », Ministère de l'intérieur, Mars 2007

Le tableau détaillé ci-dessus peut être traduit dans une schématisation de la structure des budgets par nature.



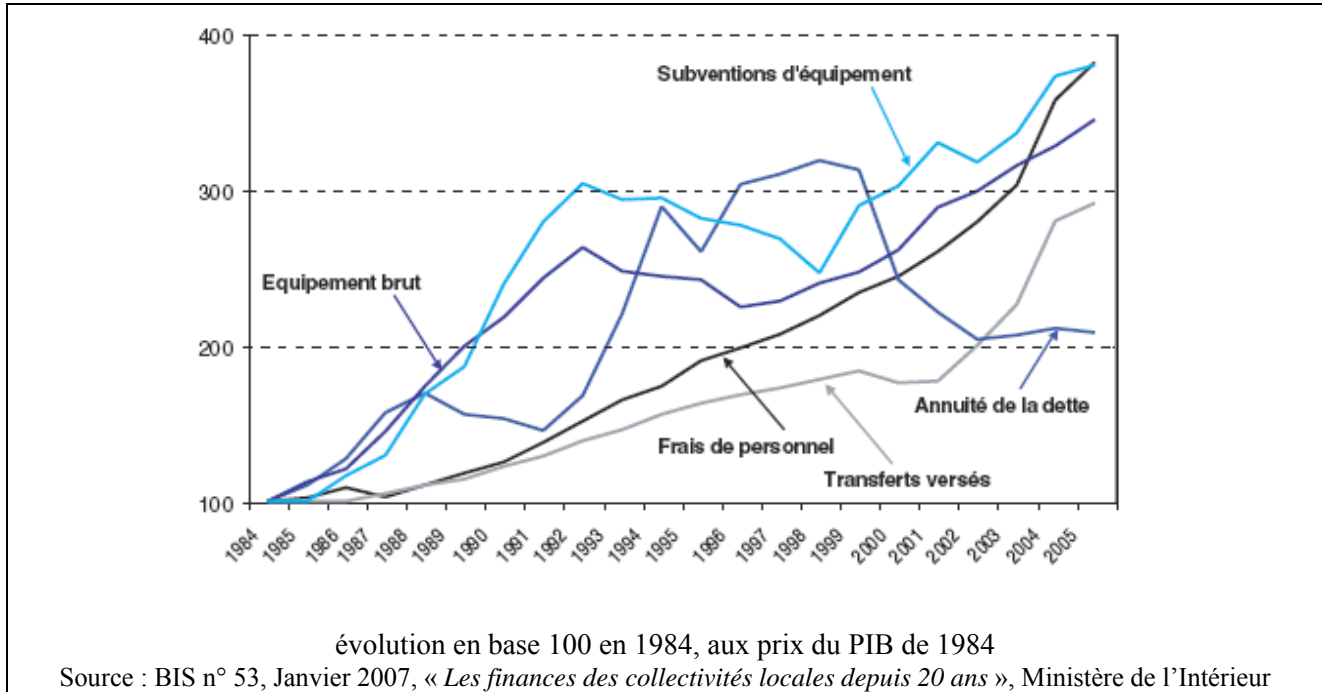
Les évolutions depuis 1985 font apparaître une accélération importante des dépenses de fonctionnement depuis le début des années 2000. Les dépenses d'investissement, en baisse du milieu des années 1990 au début des années 2000, augmentent à nouveau, non sans hésitations.

Évolution des dépenses et recettes de 1985 à 2005 (Md€)



Les frais de personnel semblent être le poste le plus dynamique depuis 1984. Ils dépasseraient en 2005 les subventions d'équipement, devenant le premier poste de dépense.

**LES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSE DES
DEPARTEMENTS**



Les dépenses de personnel ont d'ailleurs fortement augmenté depuis 2003.

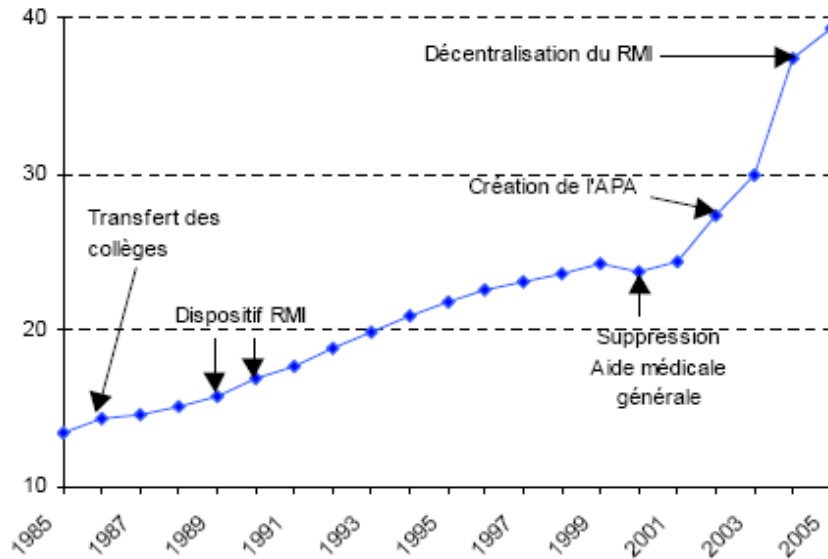
Les effectifs des départements au 31/12/2004			
	2003	2004	Évolution
Organismes départementaux	284 054	290 950	+ 2,4%
Conseils généraux	191 544	194 777	+ 1,7%
EP départementaux	92 510	96 173	

Dépenses de personnel des départements			
	2003	2004	2005
Montant (Md€)	5,21	6,13	6,55
Évolution n/n-1 (%)	+8,0%	+17,7	+6,9

2) Les recettes et dépenses de fonctionnement des départements.

Les dépenses de fonctionnement représentent en 2005 72% des dépenses des départements. Elles connaissent une importante accélération depuis 2002 (+ 11,8% en 2002, +9,5% en 2003, +26% en 2004).

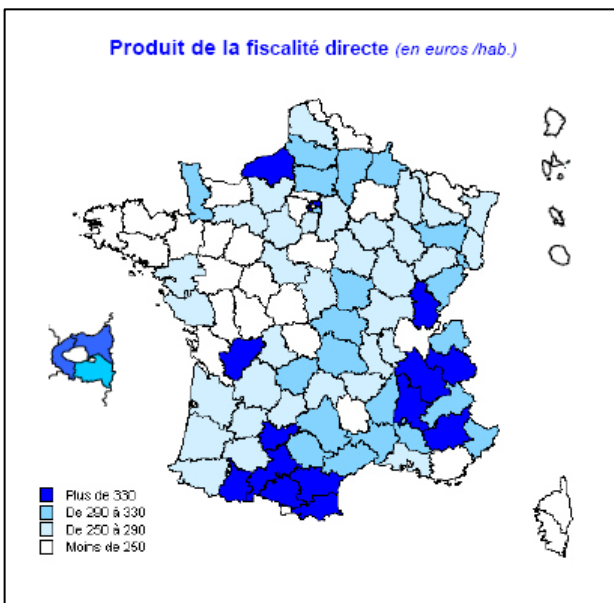
Évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 1985 à 2005 (Md€ courants)



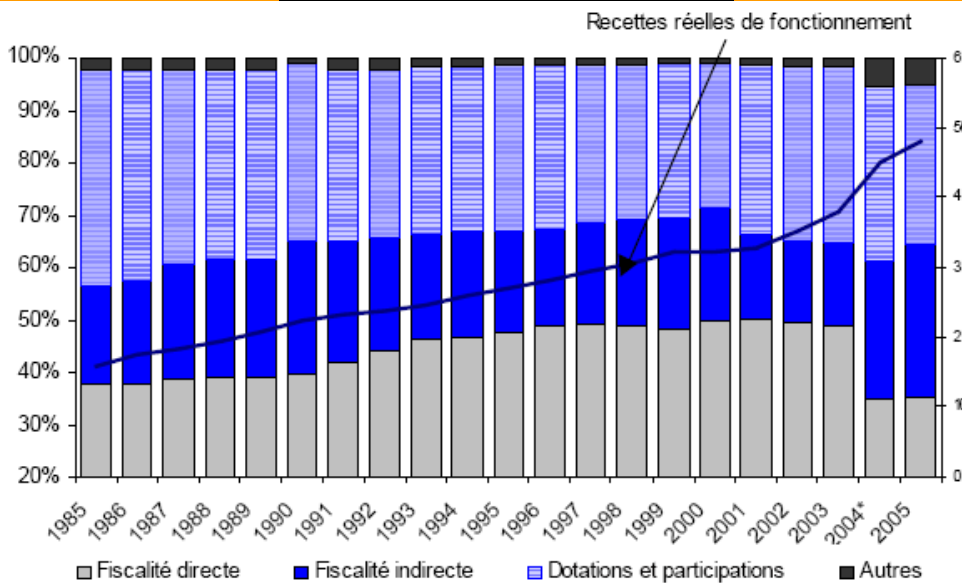
Source *Les finances des départements en 2005*, Ministère de l'intérieur, Mars 2007

Les recettes de fonctionnement représentent 47,9Md€ en 2005. Elles sont marquées par le très fort dynamisme des produits de la fiscalité directe (+35,3%).

A cet égard, les produits de la fiscalité par département varient fortement (carte issue de « *Les Collectivités en chiffres – 2007* » Ministère de l'Intérieur, mars 2007).

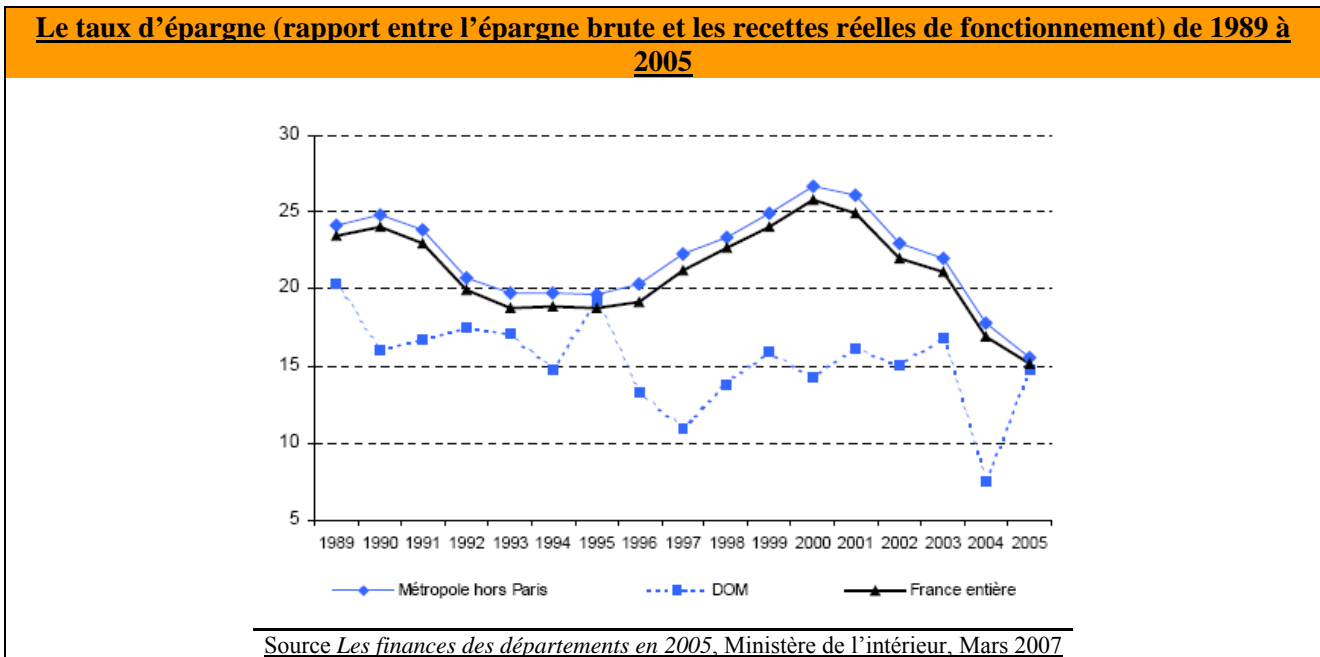


Évolution des recettes de fonctionnement de 1985 à 2005
(structure en % et montant en Md€)



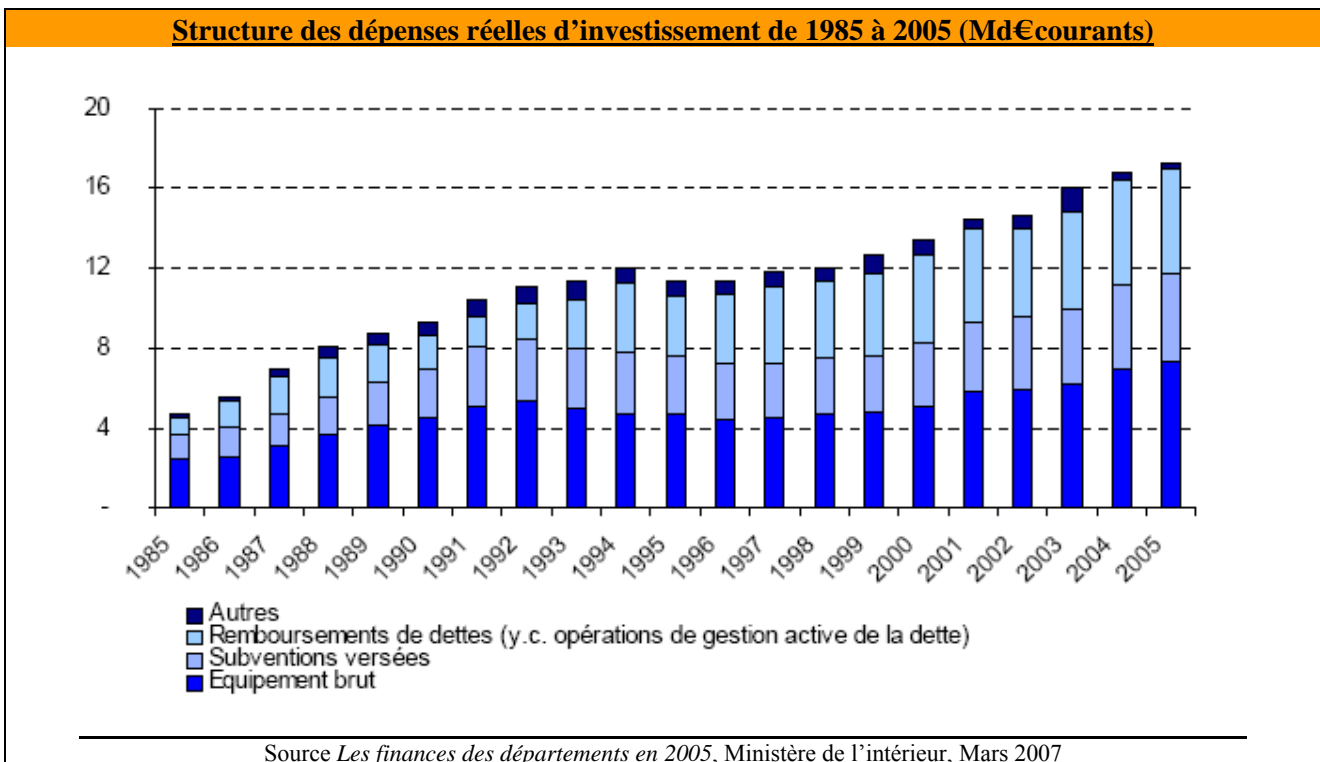
en 2004 : incidence du changement de nomenclature. Source *Les finances des départements en 2005*, Ministère de l'intérieur, Mars 2007

Au final, le taux d'épargne des départements baisse depuis 2000. Il était de 24,9% en 2001, mais de 15,2% en 2005/



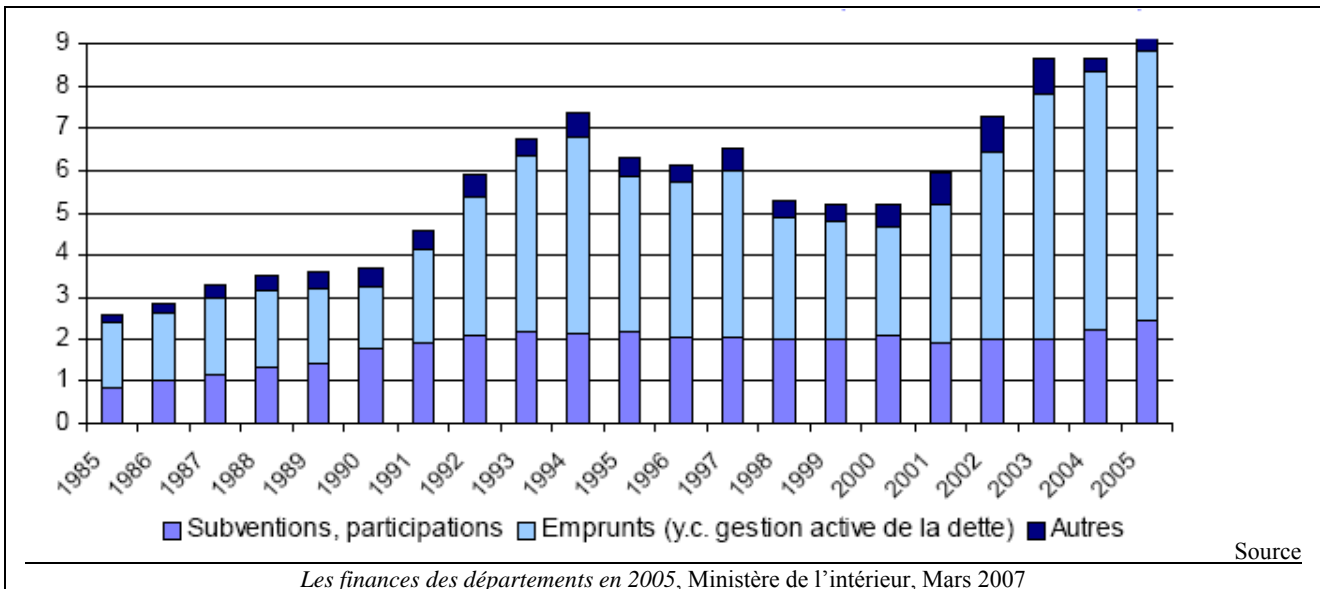
3) Les recettes et dépenses d'investissement des départements.

Les dépenses d'investissement brut représente près de la moitié des dépenses d'investissement. Le remboursement de la dette progresse, représentant 2,8Md€ en 2005.

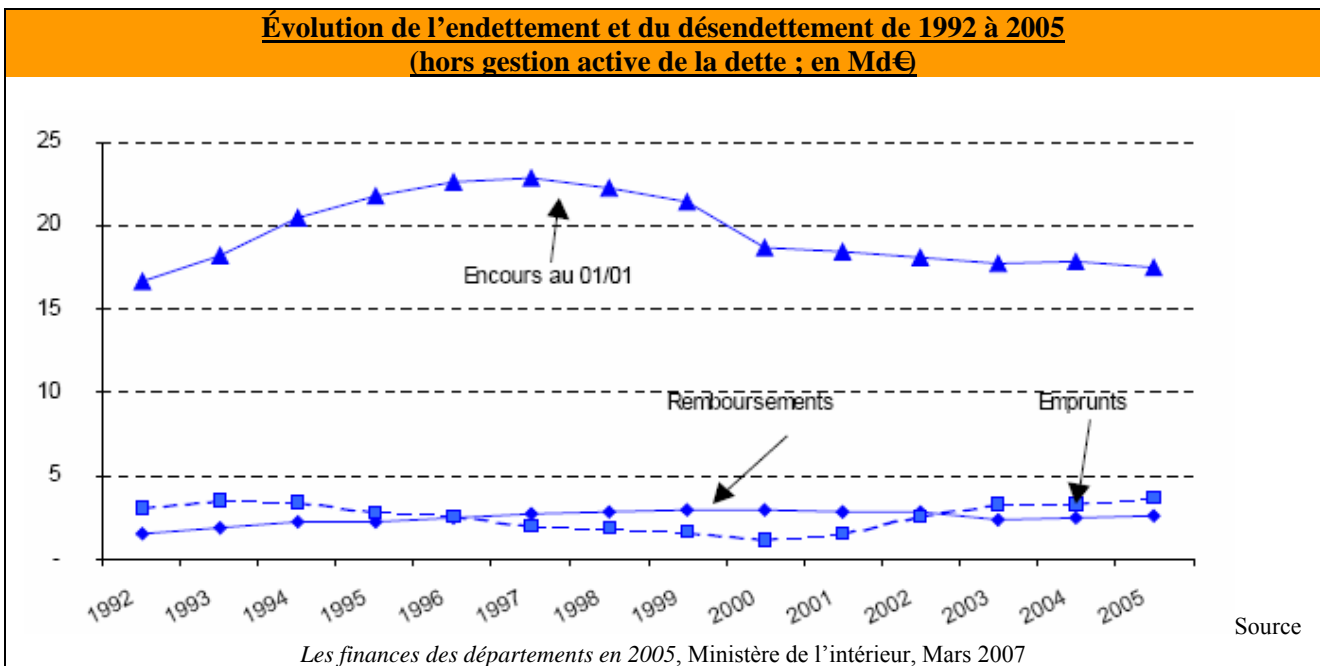


Les recettes d'investissement augmentent en 2005. L'emprunt constitue la recette essentielle.

Structure des dépenses recettes d'investissement de 1985 à 2005 (Md€courants)

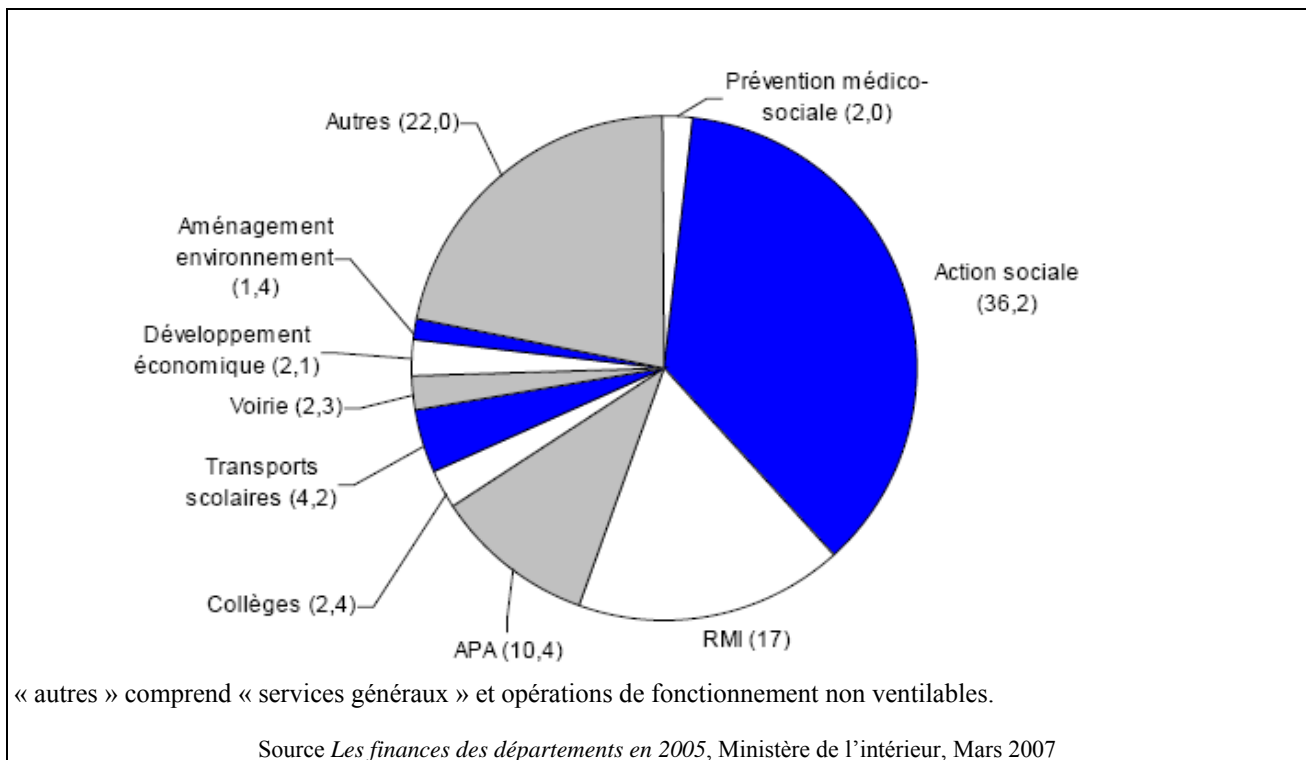


Au 1^{er} janvier 2005, l'encours de la dette représentait 18,3Md€ (+2,4%). L'annuité de la dette s'élevait, elle, à 3,4Md€.



4) La répartition des dépenses des départements par fonction.

III. LA REPARTITION DES DEPENSES PAR FONCTION (2005 ; EN %)



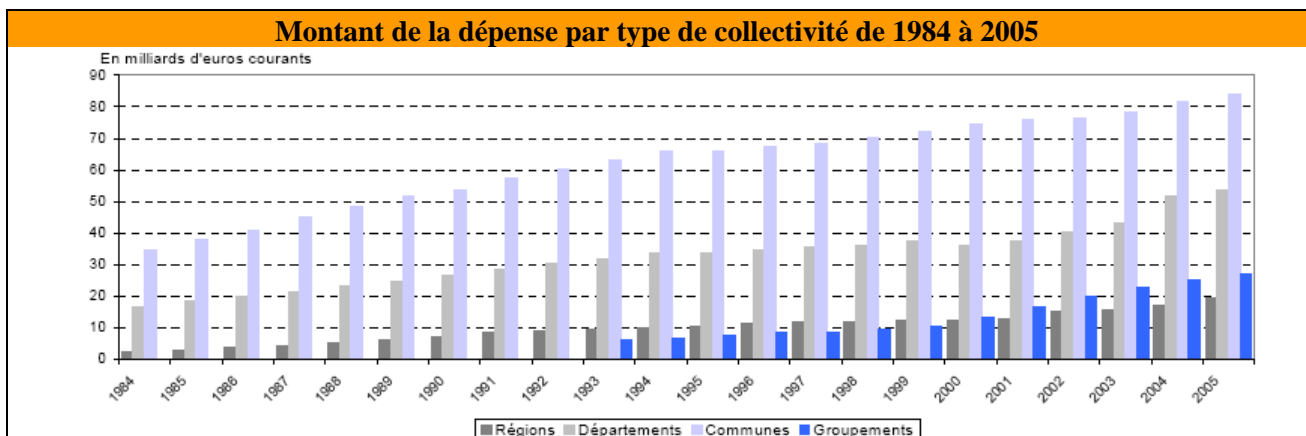
Les interventions pour l'action sociale et la santé (prévention médico-sociale, action sociale, RMI en intégralité depuis 2004, APA depuis 2002) représentent un montant de 25,93Md€ en 2005, soit près des 2/3 des dépenses de fonctionnement. Les contributions aux SDIS sont évaluées à 1,74Md€. Le transport scolaire coûte 1,67Md€ aux départements et le fonctionnement des collèges 0,97Md€.

L'entretien de la voirie coûte 0,91Md€.

Les dépenses de fonctionnement par fonction		
	Montant (Md€)	Évolution 2005/2004 (en %)
Dépenses réelles de fonctionnement	39,42	+ 5,3
Aide sociale (prévention médico-sociale, action sociale, RMI, APA).	25,93	+ 5,4
Dont RMI	6,69	+5,5
Voirie	0,91	+ 7,5
Collèges	0,97	+ 6,5

5) Les départements au regard des autres collectivités locales françaises.

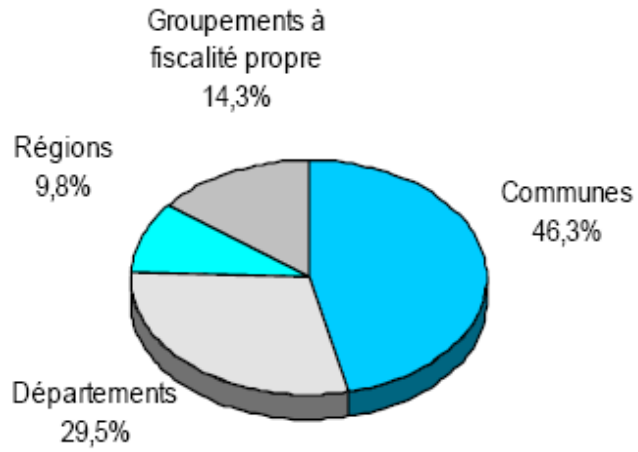
Les départements sont les collectivités les plus dépensières après les communes, et bien au-delà des régions. Si le département dépense en moyenne 953€ par habitant, la région en dépense 321€ et la commune 1375€.



D'après « *Les Collectivités en chiffres – 2007* » Ministère de l'Intérieur

Les départements représentaient ainsi environ 30% de la dépense locale en 2004.

Répartition des dépenses des collectivités locales par type de collectivité (2004)



D'après « *Les Collectivités en chiffres – 2007* » Ministère de l'Intérieur

Budget des départements.

Évolution des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales*						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En milliards d'euros	74,57	74,37,	76,46	79,92	87,67	95,19
En % du PIB	5,17%	4,97%	4,94%	5,01%	5,28%	5,57%
*Impôts après transferts de l'Etat aux APUL, Sécurité Sociale, UE						
D'après « <i>Les Collectivités en chiffres – 2007</i> » Ministère de l'Intérieur						

Les collectivités locales en France		
	1999	2007
1. Communes	36 779	36 783
Dont : métropole	35 565	36 569
DOM	114	114
autres	100	100
2. Départements	100	100
Dont : métropole	96	96
DOM	4	4
3. Régions	26	26
Dont : métropole	21	21
Collectivité territoriale de Corse	1	1
DOM	4	4
Territoires d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, TAAF)	2	2
Collectivités à statut particulier (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin*, Saint-Barthélemy*)	4	6
* depuis la loi organique du 21 février 2007		
D'après « <i>Les Collectivités en chiffres – 2007</i> » Ministère de l'Intérieur		

Les 27 pays membres de l'Union européenne au 1er janvier 2007

<p>ALLEMAGNE 82,4 millions d'habitants (Berlin : 3 388 milliers) (1) 357 026 km² 16 états fédérés 439 arrondissements 13 176 communes</p>	<p>AUTRICHE 8,3 millions d'habitants (Vienne : 1 550 milliers) (5) 83 871 km² 9 états fédérés 35 arrondissements 2 381 communes</p>	<p>BELGIQUE 10,5 millions d'habitants (Bruxelles : 978 milliers) (1) 30 528 km² 3 régions 11 provinces 589 communes</p>
<p>BULGARIE 7,7 millions d'habitants (Sofia : 1 113 milliers) (7) 110 993 km² 6 régions 28 arrondissements 5 340 communes</p>	<p>CHYPRE 0,8 million d'habitants (Nicosie : 161 milliers) (6) 5 695 km² 614 communes</p>	<p>DANEMARK 5,4 millions d'habitants (Copenhague : 499 milliers) (2) 43 098 km² 15 comtés 271 communes</p>
<p>ESPAGNE 43,8 millions d'habitants (Madrid : 2 957 milliers) (4) 505 997 km² 19 régions 52 provinces 8 108 communes</p>	<p>ESTONIE 1,4 millions d'habitants (Tallinn : 400 milliers) (6) 43 698 km² 5 arrondissements 15 districts 241 communes</p>	<p>FINLANDE 5,3 millions d'habitants (Helsinki : 560 milliers) (5) 338 145 km² 5 provinces 20 districts 446 communes</p>
<p>FRANCE 62,9 millions d'habitants (Paris : 2 125 milliers) (1) 632 834 km² 26 régions 100 départements 36 678 communes</p>	<p>GRÈCE 11,1 millions d'habitants (Athènes : 789 milliers) (3) 131 957 km² 13 provinces 51 arrondissements 6 130 communes</p>	<p>HONGRIE 10,1 millions d'habitants (Budapest : 1 778 milliers) (6) 93 029 km² 7 régions 20 arrondissements 3 145 communes</p>
<p>IRLANDE 4,2 millions d'habitants (Dublin : 496 milliers) (2) 69 797 km² 8 régions 34 comtés 3 440 communes</p>	<p>ITALIE 58,8 millions d'habitants (Rome : 2 547 milliers) (1) 301 336 km² 21 régions 103 provinces 8 100 communes</p>	<p>LETTONIE 2,3 millions d'habitants (Riga : 757 milliers) (6) 64 589 km² 6 régions 536 communes</p>

Population totale au 1er janvier 2006
Population des villes 2001 (Audit urbain)

Source : Eurostat pour la population totale, l'audit urbain, la superficie totale, les niveaux des unités territoriales statistiques et les divisions administratives nationales (2003)

<p>LITUANIE</p> <p>3,4 millions d'habitants (Vilnius : 554 milliers) (6)</p> <p>65 300 km²</p> <p>10 arrondissements 515 communes</p>	<p>LUXEMBOURG</p> <p>0,5 million d'habitants (Luxembourg : 77 milliers) (1)</p> <p>2 586 km²</p> <p>13 cantons 118 communes</p>	<p>MALTE</p> <p>0,4 million d'habitants (La Valette : 364 milliers) (6)</p> <p>316 km²</p> <p>6 districts 68 communes</p>
<p>PAYS-BAS</p> <p>16,3 millions d'habitants (Amsterdam : 735 milliers) (1)</p> <p>41 528 km² 12 provinces 40 arrondissements 489 communes</p>	<p>POLOGNE</p> <p>38,2 millions d'habitants (Varsovie : 1 610 milliers) (6)</p> <p>312 680 km² 16 provinces 45 arrondissements 2 478 communes</p>	<p>PORTUGAL</p> <p>10,6 millions d'habitants (Lisbonne : 565 milliers) (4)</p> <p>91 947 km² 7 régions 30 arrondissements 4 257 communes</p>
<p>RÉPUBLIQUE TCHÈQUE</p> <p>10,3 millions d'habitants (Prague : 1 169 milliers) (6)</p> <p>78 867 km² 8 provinces 14 arrondissements 6 249 communes</p>	<p>ROUMANIE</p> <p>21,6 millions d'habitants (Bucarest : 937 milliers) (7)</p> <p>238 391 km² 8 régions 42 arrondissements 2 951 communes</p>	<p>ROYAUME-UNI</p> <p>60,4 millions d'habitants (Londres : 7 172 milliers) (2)</p> <p>243 820 km² 37 comtés 133 arrondissements 10 679 communes</p>
<p>SLOVAQUIE</p> <p>5,4 millions d'habitants (Bratislava : 452 milliers) (6)</p> <p>49 034 km² 4 provinces 8 arrondissements 2 928 communes</p>	<p>SLOVÉNIE</p> <p>2,0 millions d'habitants (Ljubljana : 271 milliers) (6)</p> <p>20 273 km² 12 arrondissements 193 communes</p>	<p>SUÈDE</p> <p>9,0 millions d'habitants (Stockholm : 750 milliers) (5)</p> <p>441 370 km² 8 provinces 21 arrondissements 290 communes</p>

(1) adhésion en 1957

(2) adhésion en 1973

(3) adhésion en 1981

(4) adhésion en 1986

(5) adhésion en 1995

(6) adhésion en 2004

(7) adhésion en 2007

Population totale au 1er janvier 2006
Population des villes 2001 (Audit urbain)

Source : Eurostat pour la population totale, l'audit urbain, la superficie totale, les niveaux des unités territoriales statistiques et les divisions administratives nationales (2003)

Répartition des recettes fiscales et des cotisations sociales entre les différents niveaux d'administration en 2005

en % du PIB

	Administration centrale	Administrations d'Etats fédérés	Administrations locales	Administrations de sécurité sociale	Institutions de l'Union Européenne
Allemagne	11,3	8,9	3,0	16,7	0,3
Autriche	23,2	3,4	4,8	12,0	0,3
Belgique	26,9	3,6	2,6	14,0	0,7
Danemark	32,7	-	17,2	1,1	0,2
Espagne	13,4	7,9	3,1	11,7	0,3
Finlande	23,6	-	9,1	11,1	0,2
France	19,6	-	4,8	21,1	0,3
Grèce	24,3	-	0,3	11,8	0,3
Irlande	26,8	-	1,3	3,9	0,3
Italie	21,4	-	6,5	12,7	0,3
Luxembourg	26,7	-	1,7	10,5	0,2
Pays-Bas	23,5	-	2,0	13,2	0,5
Portugal	22,2	-	2,2	11,9	-
Royaume-Uni	36,2	-	2,0	-	0,3
Suède	29,4	-	16,7	5,7	0,3
Union européenne à 15	21,7	-	4,3	:	:
Chypre	26,7	-	0,4	8,3	0,2
Estonie	22,0	-	4,0	4,7	0,3
Hongrie	21,4	-	4,4	12,6	0,3
Lettonie	15,6	-	5,0	8,7	0,3
Lituanie	15,8	-	2,8	10,2	0,4
Malte	36,4	-	-	-	0,5
Pologne	16,3	-	4,1	13,5	0,3
République tchèque	26,2	-	5,5	4,4	0,4
Slovénie	22,7	-	3,1	14,6	0,3
Slovaquie	15,5	-	3,5	10,2	0,3
Union européenne à 25	21,6	-	4,3	-	-
Bulgarie	25,9	-	0,6	10,5	-
Roumanie	13,2	-	6,1	9,6	-

Source : Eurostat.

Dépenses totales des administrations publiques en 2005

en % du PIB

	Administrations publiques	Administration centrale	Administrations d'Etats fédérés	Administrations locales	Administrations de sécurité sociale
Allemagne	46,8	14,5	12,8	7,3	21,0
Autriche	49,9	29,7	9,4	7,9	16,8
Belgique	49,9	28,2	14,1	7,0	19,5
Danemark	53,1	32,7	-	32,9	4,0
Espagne	38,2	14,5	14,5	5,9	11,5
Finlande	50,1	25,9	-	19,7	15,7
France	53,8	23,6	-	11,0	24,7
Grèce	46,7	34,1	-	3,1	18,0
Irlande	34,1	27,6	-	6,7	3,5
Italie	48,2	26,9	-	15,4	17,3
Luxembourg	43,2	30,8	-	5,4	18,2
Pays-Bas	45,5	26,7	-	16,1	16,2
Portugal	47,6	31,8	-	6,2	15,9
Royaume-Uni	44,7	40,9	-	13,1	-
Suède	56,5	32,3	-	25,1	6,5
Union européenne à 15	47,4	25,6	-	11,5	-
Chypre	43,6	37,2	-	2,2	6,9
Estonie	33,2	25,1	-	8,3	4,2
Hongrie	49,9	32,5	-	12,8	15,9
Lettonie	36,0	21,9	-	9,5	7,5
Lituanie	33,6	20,6	-	8,1	10,9
Malte	47,0	46,9	-	0,7	-
Pologne	43,3	24,5	-	13,2	17,1
République tchèque	44,1	31,9	-	11,9	5,7
Slovénie*	47,4	30,3	-	9,3	18,8
Slovaquie	37,1	21,4	-	6,8	13,2
Union européenne à 25	47,2	25,7	-	11,5	-
Bulgarie	-	-	-	-	-
Roumanie	38,2	21	-	7,3	9,9

*2004

Source : Eurostat.

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Atelier sur la réforme des collectivités publiques Lundi 15 octobre 2007

Les comparaisons entre la situation française et celle de ses voisins européens prouvent qu'une réforme fondamentale des collectivités publiques s'impose.

	France	Moyenne UE 27
Niveau de la dépense publique (% du PIB)	53,4%	47,6%
Niveau des prélèvements obligatoires	44%	39,6%
Part de l'emploi public dans l'emploi total	24,5%	16,1%
Dette publique (en % du PIB)	66,6%	61,7%

La France se caractérise par un nombre de collectivités territoriales nettement plus élevé que la moyenne des pays de l'Union européenne de taille comparable, quatre strates d'administration territoriale, trois strates d'administration centrale (ministères, cabinet du Premier ministre, cabinet du Président de la République), une quarantaine d'autorités administratives indépendantes, ainsi que par un modèle de gestion paritaire des organismes de sécurité sociale et d'assurance pour l'emploi conçu juste après la guerre et qui doit faire l'objet d'une analyse de coût au regard de l'efficacité du service rendu.

Cette situation est un frein à la croissance :

- elle nuit à la compréhension par les usagers de leurs droits et devoirs
- elle entraîne des redondances coûteuses, avec un nombre d'échelons trop important et une décentralisation qui n'a pas toujours été menée à son terme.

Les « coûts publics » engendrés par la complexité administrative ont été évalués par la Commission européenne à 3% du PIB européen et par l'OCDE à un pourcentage compris entre 3 et 4% du PIB selon les pays.

C'est la raison pour laquelle tous les pays de l'OCDE (Canada, Suède, RU, Espagne) ont commencé leurs réformes en vue de la croissance par une révision complète des politiques publiques et une réorganisation de la gestion de l'ensemble des services publics, afin de garantir le meilleur service au moindre coût.

Dans cette démarche il convient de distinguer :

- Les dépenses opérationnelles qui doivent impérativement diminuer : il faudrait que la France réduise d'au moins un point de PIB par an le volume de ses dépenses publiques, soit une réduction annuelle d'environ 18 milliards d'euros.
- Les dépenses d'investissement qui doivent augmenter.
- Les dépenses d'assurance qui doivent être mises en concurrence avec des modes de gestion privée.

I - Diminuer les dépenses opérationnelles dites de fonctionnement

A - Un objectif clairement posé

La France se caractérise par un niveau de prélèvements obligatoires et de dépense publique supérieurs à la moyenne européenne.

Comparée à ses partenaires les plus proches et les plus directement comparables, tels l'Allemagne (48,4%), le Royaume-Uni (43,2%), l'Italie (48,1%) et l'Espagne (38,3%), la France (53,4%) fait pâle figure.

Il faut accélérer très nettement le rythme de réduction de la dépense publique. A cet égard, un objectif réalisable serait de revenir dans la moyenne européenne en 2012. Pour cela cet effort nécessaire ne semble **pas disproportionné** : la Finlande et la Suède ont diminué la part de leurs dépenses publiques dans le PIB en cinq ans de 11,3 et 12,2 points de PIB, respectivement¹.

B - Doivent y participer les collectivités territoriales et les organismes sociaux

Il est impératif d'associer les collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques.

Cela nécessite d'apporter des aménagements importants aux relations entre Etat et collectivités de façon à ce qu'un objectif de réduction ou une norme de dépenses puisse être fixé aux collectivités territoriales. Une modification de la Constitution devrait être envisagée pour permettre à l'Etat de moduler le principe de libre administration des collectivités locales en fonction d'objectifs globaux de réduction de la dépense publique au niveau national.

A court terme, l'Etat ne peut agir qu'en responsabilisant les collectivités territoriales par le biais d'une **réduction de la dotation globale de fonctionnement** des collectivités territoriales compensée par une **augmentation progressive des ressources propres** (fiscalité locale), ce qui reviendrait à inciter fortement les collectivités territoriales à limiter leurs dépenses.

En ce qui concerne les organismes sociaux, seul un objectif indicatif peut-être fixé pour les prestations qui sont de type assurantielles, mais il pourrait être intéressant de réfléchir à la fixation d'un objectif strict de réduction des dépenses administratives de ces organismes.

B- Mettre en place la concurrence entre le secteur privé et le secteur public pour la gestion des services publics

La réforme de l'éducation en Suède

La réforme des assurances sociales en Nouvelle Zélande

¹ Cité par « Rapport de la Commission Pébereau : la France face à sa dette. »

C. **Accroître la mobilité par un décloisonnement entre les trois fonctions publiques : nationale, territoriale et hospitalière**

La diminution du nombre de fonctionnaires sera facilitée par le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Cependant, ces départs n'auront pas toujours lieu dans les administrations où ils sont les plus nécessaires, ils prendront du temps et pourraient donc ne pas être terminés alors que les réformes de structure seraient, elles, plus avancées voire déjà réalisées.

Une façon d'accélérer le mouvement de réduction d'effectifs serait d'envisager la mise en œuvre d'un **plan de départs et de mobilités volontaires** de la fonction publique et d'accélérer la mobilité.

La mise en place d'un tel plan a déjà été expérimentée dans la Région administrative autonome de Hong-Kong : les sureffectifs ont été identifiés et, en échange d'indemnités, (un demi mois de salaire pour chaque année passée dans l'administration plus six mois de salaire) et de garanties sur les retraites, plus de 15 000 agents ont quitté la fonction publique de Hong-Kong (sur un total de 160 000 environ).

II - Diminuer le nombre de collectivités territoriales et d'échelons déconcentrés

La France compte plus de 36 000 communes, 100 départements, 26 régions et plus de 2 520 EPCI à fiscalité propre. Au total, on recense près de 500 000 fonctions électives dans ces différentes collectivités décentralisées. A ces structures s'ajoutent les services déconcentrés de l'Etat. Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux sont à la fois fréquentes et coûteuses en dépenses de fonctionnement.

A. **Diminuer le nombre de collectivités territoriales**

Notes faites

B. **Rationaliser la fiscalité locale**

1. **Proposition : Supprimer l'article 72-2 de la Constitution**

L'article 72-2 de la Constitution stipule que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». Cet article contraint l'Etat.

2. **Proposition : Introduire une spécialisation des impôts locaux**

Pour clarifier les ressources et compétences des collectivités territoriales auprès des contribuables et responsabiliser les exécutifs locaux, le produit de chaque impôt local devrait être attribué à une collectivité déterminée (exemple : la taxe d'habitation aux communes, la TP aux régions etc.)

C. Tirer les conséquences de la décentralisation dans les services déconcentrés de l'Etat en réduisant les effectifs des administrations concernées et en les réorganisant

Les transferts de compétences doivent être accompagnés d'un abandon effectif de la mission par les services de l'Etat et du redéploiement de l'intégralité des agents de l'Etat concernés pour éviter les doublons entre les actions de l'Etat et des collectivités territoriales. Pourtant, les administrations d'Etat impactées par la décentralisation n'ont pas toujours réduit leurs effectifs et leur organisation est restée inchangée. Ainsi, en dépit du désengagement progressif de l'Etat du domaine routier, les effectifs de la direction générale des routes (DGR) n'ont par exemple diminué que de 15% entre 1981 et 2006. Encourager les mutualisations de ressources entre collectivités locales et services déconcentrés pourrait permettre de réduire les doublons.

III- Réformer l'action publique

A. Renforcer la sécurité juridique

Notes faites

En Italie, depuis novembre 2005, la Commission parlementaire pour la simplification de la législation passe en revue les dispositifs législatifs d'Etat publiés avant le 1^{er} janvier 1970 afin de déterminer lesquels doivent rester en vigueur. De façon plus générale, les dispositions jugées non indispensables de même que celles qui n'auront pas été modifiées depuis seront abrogées.

La première phase de cette procédure consiste à déterminer les dispositifs existants qui créent des incongruités normatives dans les différents secteurs. Dès cette première phase, la Commission est appelée à vérifier le processus d'abrogation généralisé des normes en signalant à l'Exécutif, les dispositifs de lois jugés incongrus et anachroniques par rapport aux priorités de simplification qui concernent la compétitivité des entreprises et la vie des usagers.

B. Introduire une évaluation préalable des projets de loi et de règlement

1) Objectif

Instaurer une évaluation préalable des projets de réforme importants pour ne les mettre en œuvre que s'ils sont bénéfiques à l'Etat et à l'utilisateur.

2) Propositions

- Mettre en place un dispositif d'évaluation systématique de ces réformes sur le modèle du dispositif du Ministère de l'Équipement, incluant les parties concernées par la réforme
- Inscrire comme principe la dissociation de la décision politique et des résultats de l'évaluation
- Créer un comité de contrôle de la procédure, sur le modèle du CIAP
- Mettre en place un indicateur de simplicité administrative des réformes

3) COMMENTAIRES DETAILLES

L'évaluation des réformes en France n'est pas conduite de manière systématique et reste à la discrétion des ministères concernés. A contrario, certains pays comme le Canada ont mis en place des processus structurés d'évaluation. Le programme « Relève » initié par Jean Chrétien en 1994 a en effet introduit pour chaque réforme les principes suivants:

- Présentation des caractéristiques du projet et des motifs de la réforme
- Analyse comparée de l'impact selon différents scénarii
- Définition des mesures destinées à minimiser les effets négatifs et à maximiser les effets positifs
- Proposition de programme de suivi de la performance pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement

1. Principes de l'évaluation

La **crédibilité** et l'**objectivité** de l'évaluation sont clés pour en faire un outil efficace d'aide à la décision politique et au débat à l'Assemblée Nationale. Pour atteindre ce double objectif, il est primordial de rendre les critères de l'évaluation transparents et d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans l'évaluation (décideurs politiques, experts pertinents, représentants des assujettis). L'évaluation devra en outre analyser chaque option proposée. L'ensemble des résultats sera rendu public. Transparence des critères et publicité des résultats concourent à l'indépendance de l'évaluation².

Les critères d'évaluation doivent distinguer deux dimensions :

- L'impact global de la réforme, c'est à dire ses bénéfices au niveau de l'Etat et des assujettis et ses coûts au niveau de l'Etat et des assujettis (
- Les coûts d'élaboration et de mise en œuvre : équipes mobilisées pour préparer la réforme, coût de mise en œuvre et de contrôle.

L'analyse bénéfices/coûts pourrait être complétée par une étude de l'impact termes de complexité administrative. Une initiative visant à réduire le coût administratif pour les entreprises est en cours³.

Le **périmètre** de l'évaluation doit être évalué avec soin. Une évaluation ex-ante systématique des réformes pourrait ralentir le rythme de celles-ci. De plus, l'évaluation est un processus complexe et mobilisateur de ressources. Il convient donc d'introduire une notion de proportionnalité et de pragmatisme selon les critères suivants :

- Priorité pour l'agenda politique du gouvernement
- Objectif clair et mesurable
- Impact à court terme
- Disponibilité des ressources pour mener l'évaluation

L'évaluation devrait être **disponible dès la fin du mois de juin** afin d'être utilisée lors du débat sur le budget à l'Assemblée.

L'évaluation pourrait se voir conférer un **caractère obligatoire** : toute décision de politique publique devrait inclure une étape d'évaluation ex-ante institutionnalisée et irrévocable. Ce principe pourrait être constitutionnalisé. Ainsi, 60 députés pourraient rendre un projet de loi irrecevable si aucune évaluation n'a été menée. Toutefois, un risque existe de voir cette clause utilisée comme instrument politique de blocage des réformes.

Si l'évaluation des réformes est un outil d'aide à la décision pour le gouvernement, elle ne doit **pas contraindre la décision politique**. Celle-ci devrait être dissociée des résultats de

² Voir l'exemple en annexe

³ Voir sa description en annexe

l'évaluation. Si le décideur politique passe outre, il devra justifier son choix et assumer le coût politique d'une décision divergente.

2. Gouvernance de l'évaluation

L'évaluation pourra être menée par les services du ministère compétent. Le respect des principes d'évaluation sera contrôlé par une entité indépendante. L'atelier a proposé que ce rôle pourrait échoit au **Secrétariat Général du Gouvernement**. Il pourrait également considérer le modèle de gouvernance mise en place pour la LOLF. La procédure d'évaluation ex-post des missions de la LOLF est contrôlée par un Comité Interministériel d'Audit des Programmes, composé de fonctionnaires issus des corps d'inspection des différents ministères. Ce CIAP Bis pourrait également examiner périodiquement l'efficacité et la pertinence de la procédure d'évaluation. La question de l'implication d'experts externes peut également être posée, si l'évaluation requiert des compétences spécifiques dont ne dispose pas l'Etat ou si celui-ci manque de ressources.

3. Mise en œuvre de l'évaluation

Dans un premier temps, des **projets pilotes** pourraient être mis en place afin de tester la validité des principes et de la gouvernance de l'évaluation.

B. Distinguer Etat stratège/ Etat gestionnaire en créant des agences de service public

1) Objectif

Créer des agences dans les domaines où les fonctions d'exécution et les fonctions de conceptions sont distinguées pour établir un système de responsabilité clairement établi et une gestion des ressources humaines plus souple.

2) Proposition

- Créer des agences dans des domaines définis
- Mettre en place près du Premier ministre une cellule chargé de définir les politiques concernées (collecte des impôts, tenue de la comptabilité publique, protection civile, douanes, gestion du domaine public, INSEE, équipement par exemple)

3) COMMENTAIRES DETAILLES

La distinction entre Etat stratège et Etat gestionnaire pourra se faire par le biais de la création d'agences d'exécution/mise en œuvre des services publics. Leur mise en place implique un système de responsabilité clairement défini : le ministre et/ou le responsable de programme LOLF devra avoir la responsabilité de fixer les orientations de la politique publique concernée, les objectifs de l'agence et de déterminer ses ressources financières. Le responsable de l'agence répondra devant le ministre et/ou le responsable de programme de la réalisation des objectifs. Cette approche implique des méthodes d'évaluation renforcées ainsi qu'un contrôle effectif des résultats obtenus par les agences.

1. Les avantages de la création d'agences : davantage d'autonomie et de responsabilité

- L'autonomie accrue des personnels permet une mise sous tension en vue d'atteindre les objectifs fixés de qualité de service et d'efficience ;

- Les engagements sur des objectifs, le partage des responsabilités, le processus d'allocation des ressources, voire la gouvernance sont très clairement précisés dans un contrat d'objectif signé entre l'agence et le ministre concerné, qui permet une responsabilisation des managers de l'agence sur la base des résultats obtenus ;
- La nomination, en interne ou à l'extérieur de l'administration, d'un directeur d'agence révocable qui répondra devant son autorité de tutelle de la réalisation des objectifs fixés, avec une rémunération en partie fixée en fonction des résultats.
- La possibilité de proposer le choix aux agents entre la conservation de leur statut de droit public et un nouveau statut de droit privé et l'embauche de nouveaux agents sous un statut de droit privé.

2. Les expériences étrangères : la grande diversité des modèles

Plusieurs pays membres de l'OCDE ont introduit dans les années quatre-vingt-dix une séparation entre les fonctions de définition et de gestion des politiques publiques par le biais de la création d'agences. C'est notamment le cas du Canada, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Suède. Le concept d'agence revêt une forme diverse selon les pays étudiés : dans la plupart d'entre eux, il s'agit d'une structure administrative autonome, n'ayant pas nécessairement la personnalité morale.

Avec 75 agences, (*Special operating agencies* et *Service agencies* confondues), le Canada fait partie des pays très avancés en la matière. Au-delà de cette expérience, le Canada, rejetant l'idée de créer un modèle d'agence unique, a légiféré pour créer trois types d'agences : les organismes de service (le cas le plus fréquent, les organismes de services spéciaux (OSS) et les organismes de service ministériels. Au sein de chaque type, chaque agence est dotée de pouvoirs administratifs d'un niveau très variable, et d'une autonomie budgétaire elle aussi à géométrie variable, définie en fonction des besoins et du contexte de l'activité. Une seule Agence canadienne a la personnalité juridique (Parcs Canada). Les OSS se caractérisent par une marge de manœuvre étendue, qui permet de préciser et de renforcer la responsabilité de l'agence par le biais d'un Accord cadre (qui décrit la mission de l'organisme et ses relations avec les autres intervenants) et d'un Plan d'entreprise (qui est un accord détaillé, renouvelé tous les ans, qui fixe les objectifs et les niveaux de performance à atteindre). Chaque organisme établit un Rapport annuel qui retrace ses objectifs et procède à un examen des performances réalisées, rapport communiqué au ministre et aux parlementaires.

Au Royaume-Uni, l'élément structurant de la réforme publique a précisément résidé dans la séparation entre les fonctions de définition et de gestion des politiques publiques, avec un ambitieux programme de création d'agence : « Next Steps ». Les fonctions des ministères ont été limitées à des tâches d'état-major ; la production de services et la gestion des services publics sont désormais confiées à des agences, centres de responsabilité autonomes aux missions individualisées et parfaitement identifiées. Cinq enseignements peuvent être tirés de l'expérience britannique :

- L'interrogation sur les missions, et notamment sur la pertinence de leur exercice par le secteur public, a précédé la constitution d'agences ;
- L'organisation en agence implique l'accroissement de l'autonomie de gestion de leurs dirigeants ainsi que la responsabilité pleine et entière de ces derniers vis-à-vis de leur ministre de tutelle ;
- La création d'agences n'implique pas le démembrement de l'Etat : les agences qui emploient 77% des fonctionnaires du pays n'ont pas la personnalité morale ;
- La création d'agences a été l'occasion d'une rationalisation de l'organisation des missions des services publics et d'un développement de la culture de résultats ;

- ✎ Les agences ont offert un cadre à la modernisation du statut de la fonction publique et un moyen de décentraliser la responsabilité en matière de recrutement et de négociations salariales. Elles permettent également de moduler la gestion des ressources humaines à l'aune d'objectifs et de cibles de performance, avec la détermination d'indicateurs qui y sont associés.

3. Les formules juridiques possibles : il n'est pas nécessaire de créer un nouveau statut

Il n'existe pas de notion précise d'« agence » en droit administratif français. En France, sous la dénomination d'« agence » coexistent aujourd'hui plusieurs dizaines de structures à statut juridique et à fonctionnement différents (Agence de l'eau, Agence France Trésor, Agence des participations de l'Etat etc.). Il s'agit soit d'établissements publics administratifs, soit d'établissements publics à caractère industriel et commercial, soit de groupements d'intérêts public, soit enfin de service à compétence nationale, qui disposent de prérogatives très différentes et d'une autonomie de gestion très variable. Certaines assurent à la fois les missions de conception et de mise en œuvre de la politique dont elles ont la charge. D'autres se limitent à la stricte mise en œuvre de politiques publiques arrêtées au niveau ministériel.

Les formules juridiques (établissements publics, entreprises mixtes, SCN, budgets annexes) existantes dans le système français apportent d'ores-et-déjà les solutions juridiques nécessaires et suffisantes à la mise en place d'agences. A l'étranger les agences créées ont généralement un statut juridique très diversifié, choisi en fonction de la mission confiée.

Aussi, il n'est pas proposé d'élaborer un modèle juridique unique, ni même de créer une catégorie nouvelle de personnalité morale.

4. La mise en place concrète dans de nouveaux secteurs : un engagement interministériel nécessaire

Pour piloter la mise en place d'agences dans de vastes secteurs du service public, une cellule chargée de déterminer les politiques publiques pouvant être confiées à des agences pourrait être formée auprès du Premier ministre. La création d'agences pourrait concerner, dans un premier temps, la collecte des impôts et la tenue de la comptabilité publique, la protection civile, les douanes, la gestion du domaine public, l'INSEE, l'équipement (notamment l'entretien des routes), les transports, l'administration pénitentiaire et les universités.

C. Développer l'externalisation et le recours à des prestataires privés

Historiquement les activités confiées au privé couvraient la maintenance des routes, les services de jardinage ou les cantines scolaires par exemple. Depuis, l'externalisation a évolué pour inclure des missions plus complexes et centrales telles les services de support militaires ou les fonctions support (ressources humaines, systèmes d'information).

En général, les gains quantitatifs attendus sur une opération d'externalisation sont de 20% à 40% sur la durée de vie du contrat. Par ailleurs, l'externalisation génère des gains qualitatifs tout aussi importants (amélioration de la qualité de services aux usagers, amélioration et l'élargissement des compétences, focalisation plus forte des administrations sur leurs missions prioritaires).

Pour que l'externalisation soit efficace, il est nécessaire d'inscrire le contrat d'externalisation dans un cadre de bonnes pratiques de gestion comme le montrent ces quelques exemples de bonnes pratiques mises en place à l'étranger :

- Solliciter sur des bases régulières les attentes des usagers en matière de services ;
- Demander l'élaboration d'un rapport annuel sur l'externalisation;

- Mettre en place des systèmes de gestion par comptabilité d'exercice
- Mettre en place des procédures d'achat flexibles ;
- Attirer des managers expérimentés pour gérer les contrats d'externalisation, payés aux taux du marché, avec des primes liées à la performance et la réalisation des objectifs ;
- Répondre aux préoccupations des syndicats au travers d'un cadre prédéfini et d'un dispositif de protection des salariés. Ainsi, en Grande-Bretagne, la loi TUPE impose le transfert des salariés avec tout transfert d'activités.

D. Développer l'e-administration et l'usage de l'anglais

1. Investir massivement dans les systèmes d'information de la sphère publique

Jean Arthuis/2004 : « Seul un investissement informatique massif et concentré dans le temps permettra d'éviter un remplacement poste pour poste [...] Il n'y a pas encore un investissement financier à la mesure des enjeux [...] ». Alors qu'elle « pèse » 54% du PIB, la sphère Etat correspond à 7% de la dépense informatique (7,5 Mds€, 0,4% PIB).

√ **Etat** : 1% du budget général et soumises aux régulations (taux de conso. : 75%) : effort en retrait des leaders européens (R. Uni, Espagne) et mondiaux (Singapour, Canada ...). Les investissements ne pèsent que 30%.

√ **SPL** : 0,7% à 1,5% du budget ($\Sigma = 2,2$ Mds€). EPCI, conseils régionaux et généraux sont les plus dynamiques du fait de la décentralisation. Les investissements représentent 33% (en hausse).

Proposition 1 : Fixer un *niveau plancher* pour la dépense informatique globale de l'Etat à 1% du budget général

En outre, (1) imposer dans chaque programme consommateur d'informatique une action « support informatique » et consolider au niveau Etat et (2) encourager la procédure de délégation et la généralisation de contrats de service.

Proposition 2: Systématiser les études d'évaluation des projets informatiques

Etudes confiées à un Observatoire de la Dépense Informatique Publique à périmètre complet (Etat, Social et SPL) : ex ante (pas de validation des projets sans ROI avéré), en cours de projet et ex post + benchmarking international.

Proposition 3 : Sanctuariser les dépenses informatiques.

Interdire les régulations budgétaires sur tout projet dont le ROI a été validé, niveau Etat et SPL (impact législatif).

2. Elargir et mieux intégrer l'offre de e-administration

La e-administration doit améliorer l'efficacité et la productivité de l'Etat tout en allégeant la charge sur les citoyens et entreprises. Or, seuls 70% des services en ligne permettent d'exécuter *de bout en bout* une procédure administrative. Ceci nous place derrière les pays leaders. Plus globalement, l'offre de eAdministration souffre d'un défaut d'intégration, entre front et back office pour le traitement des dossiers, mais aussi entre administrations.

Proposition 1 : Dématérialiser *de bout en bout* 100% des procédures à horizon 24 mois

Toute procédure non dématérialisée de bout en bout à horizon 24 mois pourrait être déclarée « caduque ».

Proposition 2 : Fixer à chaque administration des objectifs ambitieux d'utilisation des procédures dématérialisées

Fixer des objectifs ambitieux de taux d'utilisation des procédures et de délai d'atteinte (via le chantier RGPP).

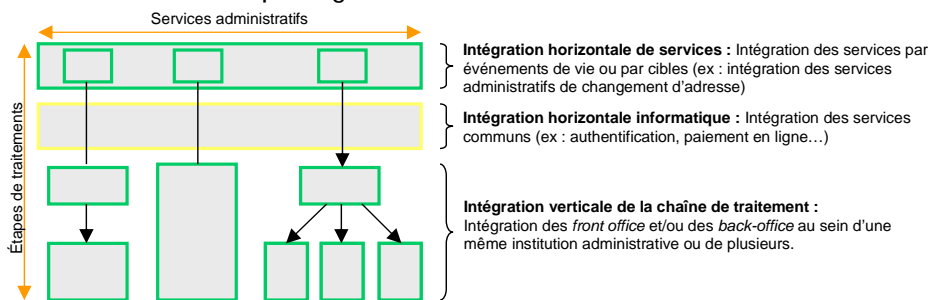
Proposition 3 : Mise en œuvre d'un « Compte administratif unique » pour chaque citoyen/foyer

Décliner au niveau de chaque français/foyer la logique d'un dossier unique accessible en ligne, via lequel sont disponibles toutes les informations le concernant. Ce compte unique permettrait de stocker différents documents souvent demandés par les administrations comme pièces justificatives.

- Problématique des identifiants et du cloisonnement de certaines informations : vigilance CNIL.
- Problématiques techniques non neutres ; des scénarios intermédiaires/progressifs pourraient être envisagés.

Proposition 4 : Intégrer les fonctions front et back office de l'Administration

Renforcer l'une intégration des fronts office et des backs offices entre administrations, afin que l'Administration dans son ensemble s'organise autour des besoins de l'utilisateur : éviter de demander n fois la même information, favoriser une vision unique, un traitement rapide et efficace et un suivi partagé de son dossier.



Proposition : mettre en œuvre une Agence France Service, inspirée de Service Canada, pour traduire la volonté de l'Administration de se réorganiser globalement *autour* des usagers (versus logique en silo et cloisonnements).

3. Favoriser l'accès de tous à la e-administration

La France souffre d'une « e-Exclusion » qui freine le recours à la eAdministration pour nombre de nos concitoyens : taux d'équipement en PC de 56% (77% en Allemagne, 71% en Angleterre), 41% des foyers français connectés Internet (51% en moyenne pour l'UE, pays nordiques 70 à 80%, Allemagne 67%, R. Uni 63%).

Fortes disparités (1) entre CSP : retraités (14% d'accès web), personnes au foyer (25%), ouvriers (38%), étudiants 65% (+-100% en scandinavie) et (2) régionales. 29% des TPE sans accès internet : 700.000 ne peuvent utiliser les téléprocédures, imposant à l'Administration des procédures « physiques » moins efficaces pour gérer leurs dossiers.

Proposition 1 : un taux d'équipement et d'accès à internet des foyers de 80% d'ici 2 ans

- Accorder une réduction d'impôt aux salariés acquérant un PC neuf auprès de l'employeur : en Suède, le taux d'équipement est ainsi passé de 41 à 80% en 3 ans (mensualités déduites du salaire, réduction d'impôt plafonnée).
- Favoriser la « donation directe » de PC usagés par les entreprises en adaptant le cadre fiscal et comptable : donation aux salariés (sous conditions fixés par accord) ou à des

associations spécialisées/entreprises de recyclage qui les mettent ensuite à disposition de publics écartés du monde numérique (jeunes en difficulté, aux seniors ...) ;

Proposition 2 : favoriser l'accès de certains publics dans la prise en main de la eAdministration

- Intensifier le déploiement des Relais de Services Publics dans les zones rurales peu équipées.
- Faciliter l'accès aux sites publics aux handicapés : imposer l'accessibilité des sites internet publics/para-publics et prévoir un dispositif d'évaluation de l'accessibilité avec sanctions financières en cas de non respect des délais.
- Renforcer la mise en ligne de version anglaise des sites publics : imposer à tous les acteurs publics (ministères, agences, grands EPN, collectivités > 50.000 habitants) sous 24 mois des versions en anglais de leurs sites web,.

Proposition 3 : renforcer la communication sur l'offre de eAdministration

Certains eServices restent sous-utilisés. En outre, les benchmarks illustrent la corrélation forte entre une communication proactive vers les usagers et le classement global en termes de eAdministration.

- Renforcer les campagnes de promotion de la eAdministration : les chaînes publiques et les grands réseaux (DGI, DGCP ...) pourraient être mis à contribution.
- Elargir le champ des incitations financières pour développer l'usage des téléprocédures (cf TélÉIR). Pour inscrire le développement de la eAdministration dans une optique « gagnant-gagnant » tout en limitant le coût, certaines mesures pourraient s'appliquer aux premiers actes dématérialisés (taux de fidélisation fort).

4. Mutualiser la fonction informatique au sein de la sphère publique dans son ensemble

Proposition 1 : Généraliser les plates-formes de services dématérialisés au niveau local

Encourager des partenariats à l'échelon national avec des tiers partenaires (para-publics et/ou privés via des PPP) afin de généraliser les plates-formes de services au niveau local (ex : e-Bourgogne), notamment pour des petites communes souvent exclues par manque de moyens (« commune in a box »). Contractualiser avec l'AMF/ADF/ARF des taux cibles de dématérialisation pour les procédures les plus usitées et compléter par des incitations financières à l'utilisation de ces plates-formes (ex. via la DGF).

Proposition 2 : Créer des agences nationales « SI Publics » spécialisées par technologies et/ou domaines métier

Rationaliser l'organisation informatique publique avec un nombre restreint de centres de compétences spécialisés :

- Soit par technologies => ex : AIFE (PGI), SCN Copernic (portails), ONP (systèmes de paie), etc.
- Soit par domaine/processus métier => GIE SI Convergence Emploi (élargi au sein du SPE), AMUE (Agence de Mutualisation des Universités et Etablissements), etc.

Leur action globale serait placée sous la tutelle d'une structure interministérielle assurant la cohérence et la coordination des missions des différentes agences, ainsi que l'animation d'ensemble du dispositif.

Proposition 3 : Créer une Agence Nationale de la Dématérialisation des Flux (ANDF)

Créer l'ANDF pour systématiser et mutualiser les projets de dématérialisation de tous les flux de données entre Etat, APUL, ASSO et entreprises, voire particuliers.

Proposition 4 : Mutualiser la réalisation et l'exploitation des infrastructures

Le recours à des infrastructures existantes et/ou la coopération entre entités publiques lors du lancement de projets d'équipement doivent être systématisés. Certaines entités (gros

ministères, régions) les réaliseraient/exploiteraient (via des PPP le cas échéant) pour le compte d'autres, ces derniers assumant une part du financement.

5. Développer l'usage de l'anglais par l'administration

A ce jour, la plupart des sites internet des administrations publiques françaises ne délivrent d'informations qu'en français. Ces limitations contribuent à donner de la France l'image négative d'un pays refermé sur lui-même, ce qui nuit considérablement à son attractivité économique et touristique. Il faudrait donc :

- Que tout ministère et collectivité territoriale d'une certaine importance (régions, départements et communes de plus de 50 000 habitants) ait une version en anglais de son site internet ;
- Renforcer l'accessibilité à une information physique en anglais sur le territoire national, notamment à l'intention des touristes qui visitent la France (notamment dans les musées nationaux, centres culturels, opéras, etc.) ;
- Autoriser la réalisation de certaines démarches administratives en anglais, voire dans d'autres langues étrangères.

IV - Rendre les administrations sociales plus performantes

i. Réduire le coût et les modalités de perception des cotisations sociales et réformer les URSAFF

1. Mettre en place de façon effective la convention « d'objectifs et de gestion »

Si une convention d'objectifs et de gestion est passée entre l'état et l'ACOSS, sa mise en œuvre semble plus incertaine, et ce à deux niveaux :

- Entre l'Etat et l'ACOSS
- Entre l'ACOSS et les URSSAF

👉 Questions : comment mieux motiver les URSSAF à respecter leurs engagements ?

- Regroupement des organismes de recouvrements des différentes cotisations sociales - URSSAF (social) ; UNEDIC (chômage) ; OPCA (formation professionnelle) ; OCTA (taxe d'apprentissage) - dans une agence unique, dépendant de l'exécutif (sur la voie tracée par le rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE) ?
- A vérifier : Evolution du statut des dirigeants URSSAF au statut contractuel ?

2. Un seul interlocuteur pour les entreprises pour les prélèvements fiscaux et sociaux

Les employeurs sont aujourd'hui en relation avec au moins quatre organismes de protection sociale (URSSAF, ASSEDIC, caisse de retraite complémentaire, organisme de prévoyance) concernant les cotisations sociales obligatoires dues pour leurs salariés. Il en résulte un foisonnement des déclarations, paiements et formalités diverses à accomplir qui peut s'avérer très coûteux en temps et en complexité, notamment pour les PME.

Un recouvrement unique des cotisations assises sur les salaires a déjà été mis en place pour certains publics ciblés, à la grande satisfaction des employeurs concernés :

- les particuliers employeurs avec le CESU ou le dispositif PAJEMPLOI
- les employeurs du spectacle vivant avec le GUSO
- les employeurs de salariés occasionnels avec le TEE pour le régime général ou le TESA pour le régime agricole
- les TPE de moins de 5 salariés avec le chèque emploi TPE

➤ **Proposition** : un interlocuteur unique pour le recouvrement des cotisations obligatoires sur les salaires, au travers d'une agence unique

3. Permettre à toutes les entreprises qui le souhaitent d'être en relation avec une seule URSSAF

L'offre de déclaration et de versement en un lieu unique ne bénéficie pas aujourd'hui à toutes les entreprises. Certaines PME établies sur plusieurs départements sont donc actuellement en relation avec plusieurs URSSAF.

➤ **Proposition** : toute entreprise n'aura désormais plus qu'une seule URSSAF de rattachement. Les critères administratifs actuels d'accès à l'offre de déclaration et versement en lieu unique (nombre d'établissements, nombre de salariés...) seront supprimés.

4. Simplifier les relations avec les services des impôts et les URSSAF en autorisant la formulation de certaines demandes par téléphone

Les URSSAF accompagnent déjà les entreprises dans leurs formalités et encouragent les solutions de recouvrement amiable, notamment par téléphone. Mais l'obligation faite aux entreprises de formaliser par écrit leurs demandes de remise de majoration de retard ou de délais de paiement, allonge les délais de traitement de leur dossier et complique inutilement leurs relations avec l'URSSAF.

➤ **Proposition** : rendre possible, de façon sécurisée juridiquement, la prise en compte des demandes des entreprises formulées par téléphone.

5. Simplifier et assouplir le dispositif des majorations de retard en matière fiscale et sociale

Dans le domaine fiscal

Dans le cadre de la loi de finances 2006, il est prévu que les taux de l'intérêt de retard supporté par les entreprises (9 %) et celui de l'intérêt moratoire versé par l'administration (2 %) soient rapprochés progressivement vers le même taux cible de 4,8 % .

Dans le domaine social

Même si elles font souvent l'objet d'une remise gracieuse sur demande motivée de l'entreprise, les majorations de retard appliquées par les URSSAF (10 % et 2 % complémentaires par trimestre de retard) sont aujourd'hui élevées et déconnectées des taux d'intérêt réels.

➤ **Propositions** :

- Diminuer le taux de majoration de retard tout en distinguant plus clairement la sanction financière d'une part et le loyer de l'argent d'autre part
- Simplifier les calculs des prélèvements, à l'origine de nombreux contentieux et redressements.

- La complexité génère des erreurs, des redressements donc de l'insatisfaction, et un frein à l'activité (ex : 75% des déclarations des primes pour l'emploi sont erronées) : simplifier et stabiliser le cadre réglementaire

ii. **Rendre les politiques sociales plus efficaces**

1. Quelle organisation pour le service public hospitalier et les professions médicales, notamment au regard d'une répartition efficace sur le territoire national ?
2. Quelles structures et quels financements pour le quatrième âge ? les coûts respectifs de l'hébergement familial et du placement en structure collective ?
3. Comment renforcer l'efficacité de la politique de l'emploi ? (cf. Atelier « marché du travail »)
4. Comment rationaliser la gouvernance et réduire les coûts de la politique de formation professionnelle ?
5. Comment rationaliser la gestion d'une même politique par la sphère publique dans son ensemble ?
- 6.

V - Réformer le secteur parapublic

a. **Revoir l'organisation des organismes d'HLM**

1. **Proposition : inciter à la fusion des organismes d'HLM**

Le parc locatif social représente 18% du parc total de logement. On distingue traditionnellement les 279 offices publics de l'habitat, les 298 sociétés anonymes d'HLM, les 160 sociétés coopératives d'HLM, les sociétés anonymes de crédit immobilier SACI (environ une soixantaine), les sociétés d'économie mixte intervenant dans le logement social et les associations agréées dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson. Cette situation est génératrice d'inégalités⁴.

2. **Proposition : mettre en place un cahier des charges dont le respect par les organismes d'HLM conditionnera l'agrément et donc le financement**

Des contraintes de gestion patrimoniale ont parfois pris le pas sur la vocation sociale des organismes à investir dans des opérations éventuellement mal équilibrées. Il faut donc les contraindre à respecter des critères de gestion fixés par l'Etat.

b. **Créer des chambres échevinées au sein des tribunaux de commerce et accélérer la révision de l'organisation géographique**

Il existe 190 tribunaux de commerce. L'amélioration du fonctionnement de la justice consulaire est évoquée depuis 30 ans (rapport Monguilan). La carte judiciaire⁵ est très critiquée : la répartition géographique est inégale, en décalage avec le tissu économique actuel et le rapport d'activité entre les tribunaux les plus importants et les plus petits est de l'ordre de 1 à 200⁶. Il existe donc des disparités dans la qualité de la justice rendue selon le ressort du

⁴ 3,6 millions de logements relèvent du parc des organismes HLM fédérés dans l'Union sociale pour l'habitat (USH), 250 000 du parc conventionné des sociétés d'économie mixtes (SEM) et 200 000 du parc privé locatif.

⁵ La création d'un tribunal de commerce relève du pouvoir réglementaire

⁶ Près de soixante tribunaux rendent moins de 50 décisions d'ouvertures de procédure collective par an, ce qui les place en dessous du seuil d'activité critique qui permettrait un exercice satisfaisant de la justice rendue

tribunal, ce qui va à l'encontre du principe d'égalité de tous les citoyens devant la justice.

Si la professionnalisation pure et simple de la justice commerciale a été évoquée, son coût, notamment lié au recrutement de magistrats professionnels pour remplacer des bénévoles (évalué à 170 millions de francs en 1998) est un obstacle sérieux à une telle réforme, qui méconnaîtrait de plus l'apport des juges consulaires à la justice commerciale. Un système hybride pourrait être mis en place, avec des chambres échevinées au sein des tribunaux de commerce pour les procédures collectives et des chambres purement consulaires pour le contentieux général. L'échevinage pourrait plus largement être étendu à toutes les procédures et introduit en appel.

c. Rationaliser les réseaux consulaires

Il existe trois réseaux consulaires en France : les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et les chambres d'agriculture dépendant du ministère de l'agriculture. Les CCI et les CMA sont des établissements publics administratifs de l'Etat. Elles sont présidées et administrées par des élus consulaires (en moyenne 90 par département pour les deux chambres soit 5 150 élus des CCI et 3 750 des CMA)). Les 126 CMA et CRMA emploient 11 600 agents et les 182 CCI et CRCI 30 700 agents. Les ressources des CMA sont de 700 millions d'euros en 2005, celles des CCI de 4 milliards. Ces revenus proviennent de taxes (TFCM et TATP), de subventions et de ressources propres. Les circonscriptions des CCI et des CMA couvrent l'ensemble du territoire et certains départements en comptent plusieurs. Le regroupement des CCI est un chantier ancien. Un décret de mars 2006 relatif aux schémas directeurs des CCI est censé y parvenir.

D- Renforcer les ONG et les opérateurs du secteur privé

Ils peuvent aider le secteur public de deux manières au moins :

- Assurer une médiation entre l'administration et les usagers (par exemple le *Citizen's Advice Bureau* du Royaume-Uni) ou défendre la cause du citoyen ;
- Assurer un service aux usagers pour le compte de l'État, en général gratuitement par contrat passé avec l'État, ou moyennant des redevances réglementées.

Ces stratégies peuvent renforcer la transparence de l'offre de services publics (par exemple en révélant le coût réel de l'offre universelle de services), elles peuvent s'avérer particulièrement utiles pour adapter les services aux besoins de certaines catégories d'usagers (minorités, handicapés ou défavorisés sur le plan scolaire) et elles permettent au secteur public de faire valoir son avantage comparatif pour la définition de normes et la discipline financière.