

Session du 28 Janvier 2013

**L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION
REFLEXIONS POUR UNE REFORME TERRITORIALE**

*présenté par M. Albert MAHE, Rapporteur Général du budget
Au nom de la Commission n°1 « Finances - Prospective - Europe - Interrégionalité »*

Entendues les interventions de MM Jean-Marie MOREL (Jeunesse), Jean-Christophe GAVALLET (Environnement), Mmes Francine DESNOS (CGT), Géraldine BÉALU (CCIR), MM. Jacques GUILLAUME, (UNSA), Gérard CHARBONNIER (Insertion par l'économie), Didier FOURNIS (UNAPL), Daniel JURET (CGT / FO), Philippe BOURDAUD (MEDEF), Didier HUDE (FSU), Philippe MOREAU (CGPME), Jean-Yves LE MAGUERESSE (URAF), Mmes Fabienne GERMAIN (CJD), Monique MARTIN (CFDT), MM. Yvon ALLAINGUILLAUME (Banques), Christophe VITAL (Culture), Jacques BOISLEVE (Environnement), Philippe YZAMBART (UNAPL), Benoit CAILLIAU (MEDEF).

97 votants. Adopté par :

Pour : 77
Contre : 9
Abstention : 11

1	FONDAMENTAUX A PRENDRE EN COMPTE DANS TOUTE REFORME DE MODERNISATION DE L’ACTION PUBLIQUE :	4
2	REACTIONS DU CESER SUR LES COMPETENCES ABORDEES DANS L’AVANT-PROJET DE LOI CONNU DU 27 NOVEMBRE 2012	6
3	REACTIONS DU CESER SUR CERTAINES COMPETENCES ABSENTES DANS L’AVANT-PROJET DE LOI CONNU DU 27 NOVEMBRE 2012	9
	ANNEXES	11
A 1	HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION	11
A 1.1	La centralisation	11
A 1.2	De la centralisation à la décentralisation, une longue démarche	11
A 1.3	Le tournant de 1982, l’Acte I de la décentralisation	11
A 1.4	L’Acte II de la décentralisation	12
A 1.5	La Loi de réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010	12
A 2	L’ORGANISATION TERRITORIALE ACTUELLE EN FRANCE	12
A 2.1	Les structures actuelles	12
A 2.2	Les compétences actuelles des différents niveaux	19
A 3	LES CHIFFRES CLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	20
A 3.1	Les ressources	20
A 3.2	Les équilibres budgétaires des collectivités	21
A 3.3	Les effectifs des collectivités territoriales	25
A 4	LES DIFFERENTS MODES D’ORGANISATION EN EUROPE	28

Lors de l'ouverture des états généraux de la démocratie locale, le 5 octobre 2012 au Sénat, le Président de la République, M. François Hollande, donnait les quatre principes essentiels de la réforme :

- « - la confiance. Au-delà des mots, des intentions, l'Etat et les collectivités locales ont besoin d'un cadre stable pour échanger, dialoguer et décider (Haut Conseil des territoires)
- la clarté. Nous devons sortir de la confusion des responsabilités, entre l'Etat et les collectivités, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes.
- la cohérence. (nombre de niveaux d'administration locale, clarification des responsabilités, pacte de gouvernance territoriale, pris en compte du fait urbain ...)
- la démocratie. C'était l'idée de la décentralisation, la belle idée : rapprocher les décisions des citoyens, favoriser leur participation, renouveler les pratiques. »

Dans son manifeste « Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation » du 4 juillet 2012, l'Association des Régions de France énonçait :

- « Si la décentralisation n'est plus qu'un enjeu technique de répartition des compétences et de fiscalité locale, qu'on ne s'étonne pas que nos citoyens s'en détournent !
- La décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus locaux, des communes, départements et régions, elle est bien la nôtre à tous, l'affaire de la France, de son avenir et de sa démocratie. »

En s'adressant aux membres du CESE et des CESER le 12 juin dernier, le président de la République a souligné le rôle des assemblées consultatives comme « l'une des expressions de la richesse de notre pays, de la variété de ses formes et de ses ressources », et appelé à la valorisation de « toutes les France qui font la France »

Les questions sont bien posées : pour qui et pour quoi une nouvelle réforme ?

Une réforme doit avant tout permettre une meilleure politique publique au service des citoyens et permettre à celui-ci de participer à l'élaboration des décisions qui impactent sa vie.

La réforme doit également veiller à la rationalisation de l'action publique afin d'assurer le meilleur service au meilleur coût.

L'organisation territoriale de la France est-elle optimale ? Peut-elle évoluer ?

Quelles avancées pour la démocratie locale, indispensable au tissage du lien social ?

Quelles mesures permettant de clarifier les rôles des divers intervenants : Etats, Régions, Départements, Bloc communal - communes et établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) - ?

Quelles mesures pour assurer une meilleure adhésion et participation à la démocratie représentative ?

Quelles mesures pour assurer un financement local juste des services publics locaux ?

Certes, une loi ne changera pas tout. D'autres seront nécessaires pour moderniser la vie politique, pour renforcer la vitalité et la transparence nécessaire à une démocratie moderne.

Le CESER de la Région des Pays de la Loire souhaite apporter son concours à une réflexion nationale déjà bien engagée en soulignant quelques fondamentaux qui lui semblent indispensables à prendre en compte dans toute réforme et en apportant quelques remarques sur l'avant-projet gouvernemental du 27 novembre 2012.

1 FONDAMENTAUX A PRENDRE EN COMPTE DANS TOUTE REFORME DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE :

Réformer le mille-feuilles

La France a un nombre de communes très supérieur aux autres Etats membres de l'Union Européenne et la population moyenne par commune est très inférieure à la moyenne européenne (1 774 habitants contre 4 002).

De nombreuses tentatives de diminution du nombre de communes ont été entreprises par le passé sans grand succès et même dans la dernière décennie la tendance a plutôt été à la défusion et donc à l'augmentation.

Devant les réticences, à la fois des populations attachées à leur village et des élus locaux attachés à leur écharpe, les gouvernements successifs ont plus ou moins abandonnés et se sont orientés vers le développement de l'intercommunalité, comme une étape vers un regroupement communal.

Pourtant, en tenant compte des considérations géographiques, culturelles, économiques et sociales, la fusion de communes a un vrai sens.

Certes l'intercommunalité est un moyen d'action majeur pour limiter les effets de l'émiettement communal, mais pour cela il faut des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de taille suffisante pour assurer une gestion efficace des territoires (la population minimale de ces EPCI pouvant varier en fonction de la densité de population du territoire concerné, rural ou urbain). Des EPCI à la dimension des Pays acteraient une bonne évolution.

Les compétences transférées doivent constituer une plateforme de gestion minimale et celle-ci doit être fixée par la Loi, pour éviter des structures quasi-vides. Il s'agit aussi de renforcer la légitimité politique des élus communautaires par leur élection au suffrage universel. La réforme électorale visant à assurer le fléchage des conseillers communautaires dans les listes municipales est une avancée qui va dans le bon sens mais qui reste encore insuffisante.

Une conférence des Maires, à pouvoir consultatif, comme elle existe à la communauté urbaine de Nantes par exemple, devrait figurer dans la Loi, afin que chaque maire puisse s'exprimer avant toute décision.

Malgré une intercommunalité à renforcer, les communes doivent garder un rôle très important, celui d'assurer, par les maires et les conseillers municipaux, une vie démocratique, une action au plus près des habitants et de tisser le lien social.

Il faut aussi susciter les regroupements de collectivités : fusion de communes, d'EPCI, de régions, de départements avec une région à l'image de l'Alsace, d'EPCI avec un département là où l'EPCI représente la très grande part du département ... Il faut acter le droit à l'expérimentation pour les collectivités à mettre en œuvre localement de nouveaux regroupements.

Les régions (NUTS 2) et les départements (NUTS 3) français ont une taille de population plutôt supérieure à leurs homologues européens mais les départements et les Régions françaises restent des collectivités locales assumant des missions différentes, certes, mais juridiquement du même ordre de relation avec l'Etat.

Malgré les actes de décentralisation I, II et le III en préparation, la France reste un Etat centralisé qui ne s'oriente pas vers une forme d'Etat régionalisé, avec d'une part l'Etat central et les Régions et d'autre part les départements et les blocs communaux.

Clarifier les compétences

La complexité de l'exercice des compétences par les collectivités locales tant dans la définition du niveau de compétence (qui fait quoi ?) que dans les modes de gestion (comment ?) entraîne un manque de lisibilité de l'action publique locale. Ce manque de lisibilité ressenti par les citoyens, les entreprises et les usagers pose la question de la cohérence des actions et de la responsabilité. En effet les situations de doublons des acteurs peuvent nuire à la mise en œuvre d'une action publique de qualité d'autant plus que l'évaluation est rendue difficile par l'enchevêtrement des responsabilités.

La réforme attendue doit donc clarifier en définissant de réels blocs de compétences consistant dans certains cas à étendre les compétences déjà exercées, à désigner des chefs de file ou autorités organisatrices et à définir de nouvelles compétences particulièrement pour les intercommunalités.

La clarification des compétences entre les services déconcentrés de l'Etat d'une part et les trois niveaux de collectivités est aussi nécessaire.

La question de la lisibilité renvoie aussi à la culture française qui assimile souvent service public et secteur public alors même que le service public défini par les règles de l'Union Européenne comme Service d'Intérêt Général peut être géré par le secteur public ou le secteur privé. Par contre, la loi doit préciser clairement que la responsabilité du service public ne peut être déléguée, quel que soit le mode de gestion.

Dans cette clarification des compétences, il est important qu'une compétence soit du ressort de la même collectivité sur tout le territoire national, par exemple la compétence d'action sociale aux départements, la compétence économique aux Régions. Par contre, au nom de la liberté de gestion, la mise en œuvre de toute compétence doit pouvoir être déléguée à une autre collectivité.

Si le maintien de la compétence générale a été souhaité à juste titre par les différents niveaux de collectivités pour la culture ou le sport, l'acte III de la décentralisation ne peut passer sous silence ces politiques au risque, en les considérant comme des compétences non obligatoires, de les placer au dernier rang des politiques et des priorités.

Améliorer la gouvernance

La multiplicité des acteurs locaux et la recherche de la cohérence de l'action publique locale doivent conduire à l'amélioration de la gouvernance associant aussi l'Etat et ses services déconcentrés sur le territoire. Le portage d'une action publique concertée implique la mise en relation de l'ensemble des décideurs locaux à l'image des conférences des exécutifs locaux et des multiples réseaux informels d'élus et de professionnels de l'action publique locale.

Cette gouvernance doit être institutionnalisée tout en restant souple pour respecter le principe de libre-administration de chaque collectivité locale. Elle peut aussi reposer sur la contractualisation entre collectivité pour un projet spécifique, une compétence à exercer, un équipement à gérer afin de désigner un porteur principal.

La clause de compétence générale des départements et des Régions doit s'accompagner obligatoirement de la définition des chefs de file dans les différents domaines.

L'institution d'une conférence territoriale de l'action publique va dans le bon sens.

Réformer la fiscalité publique locale

Protégée par la Constitution, l'autonomie fiscale des collectivités est à restaurer dans le cadre de la lutte contre le déficit des comptes publics et la recherche de l'efficacité de l'intervention publique et d'une meilleure lisibilité. Outre le transfert de ressources à la hauteur des transferts de compétences, la réforme fiscale consiste aussi à redonner des marges de manœuvre aux collectivités locales et à asseoir le consentement à l'impôt sur un lien direct entre le territoire et la dépense publique.

Le choix de la spécialisation des recettes fiscales par niveau de collectivité en fonction des compétences exercées est à mettre en œuvre. Cela peut nécessiter la création de nouvelles fiscalités en lien avec les nouvelles compétences exercées, mais en veillant à ne pas alourdir, voir à diminuer, la charge globale pour les contribuables.

La réforme de la fiscalité locale attendue doit aussi répondre aux exigences de mise en œuvre effective sur tout le territoire des compétences et à la nécessaire péréquation entre les territoires pour garantir l'égalité d'accès à tous au service public.

Moderniser la vie politique locale, approfondir la démocratie locale, la place de la société organisée

La réforme doit aussi répondre à la nécessaire insertion du citoyen dans le processus d'élaboration de la décision publique.

Le renforcement de la vie démocratique passe par l'encouragement de l'expression citoyenne qui doit être développée à chaque niveau de collectivité.

La place des CESER, des conseils de développement, doit être reconnue par l'acte III de la décentralisation en renforçant leur positionnement et leurs moyens d'expression.

Le CESER des Pays de la Loire souhaite que le champ d'action des CESER soit bien défini par la Loi comme le territoire régional au sens large et non au sens restrictif des compétences du Conseil Régional. Pour cela, le CESER souhaite la possibilité de saisine ouverte au Préfet de Région, aux présidents de Conseils Généraux de la Région, aux présidents des EPCI des grandes agglomérations de la Région, à la conférence territoriale de l'action publique.

Les conseils consultatifs divers (conseils de quartier, des sages, des jeunes, des anciens...) doivent trouver leur place dans le paysage démocratique local.

Il faut renforcer également l'association des partenaires sociaux à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans la Région des Pays de la Loire.

Le rôle des chambres consulaires, notamment au regard de la compétence régionale de développement économique mais aussi de formation, est à préciser par la Loi.

Rôle de l'Etat.

La réforme et la modernisation de l'action publique locale doivent se faire dans un cadre national garant de l'égalité des citoyens et de la solidarité sur l'ensemble du territoire national.

Aussi il faut définir clairement le rôle de l'Etat en termes de responsabilité et de portage des orientations et stratégies nationales (action sociale et santé publique, éducation, développement économique,...).

La présence des services de l'Etat doit aussi être maintenue dans tous les territoires. La Modernisation de l'Action Publique (MAP) engagée par le gouvernement, après la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP) du gouvernement précédent, ne doit pas oublier cette nécessité.

Le CESER souhaite que l'acte III de la décentralisation soit lié à la réforme de l'Etat intégrant les questions du rôle de l'Etat comme garant de la solidarité nationale, d'un Etat stratège sur les grands enjeux de développement, de sa présence sur l'ensemble du territoire national.

2 REACTIONS DU CESER SUR LES COMPETENCES ABORDEES DANS L'AVANT-PROJET DE LOI CONNU DU 27 NOVEMBRE 2012

Biodiversité et développement durable

Il est regrettable de constater que les recommandations préconisées par le Grenelle 2 de l'environnement et notamment l'établissement du schéma de cohérence écologique, et celles en matière de Parc Naturel Régional et de réserves régionales ne soient pas pris en compte.

L'Acte III de la Décentralisation est pourtant l'occasion de clarifier les rôles et les compétences dans les domaines de la préservation, de l'information et de la promotion des espèces et des espaces. C'est un domaine où la clarification est nécessaire entre l'Etat, les Régions, les Départements et les Communes.

Formation professionnelle

Il s'agit là d'un bon exemple de clarification des compétences mais dans le cadre de cette contractualisation entre Région et Pole Emploi, les partenaires sociaux souhaitent être activement impliqués en participant au choix des formations opérés.

Apprentissage

Les propositions de l'avant-projet de Loi acte les évolutions de fait qui se sont produites les dernières années.

Orientation

Le CESER pense qu'il existe un risque que dans un contexte de raréfaction de ressources financières, les départements abandonnent le financement des CIO et que les Régions ne les reprennent pas tous en charge, fragilisant par là-même le maillage territorial.

Enseignement supérieur et recherche

Avant d'avancer sur toute proposition de décentralisation aux Régions du patrimoine immobilier, il convient d'engager une large réflexion pour déterminer à qui doit revenir cette responsabilité.

Politique du handicap

Il faut souligner la remise en cause, dans l'avant-projet, de la loi de 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Le transfert, aux départements des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), actuellement gérées sous la forme de GIP intégrant l'ensemble des acteurs dont les associations, pose la question de la place de la société civile dans cette politique publique.

Le transfert des Etablissements et Services d'Aide par le Travail (ESAT) pose la question de l'égalité de traitement sur le territoire national et des risques de dispersion des actions en faveur du travail aidé.

En effet, la question de l'égalité territoriale de traitement doit être au centre des discussions à venir. Pour ce qui est de la politique du handicap, la question de l'accompagnement des personnes en situation de handicap doit être au cœur de cette réforme.

Développement économique

Il est indiqué, dans l'avant-projet, que « La Région définit les orientations de l'action des chambres de commerce et d'industrie, et des pôles de compétitivité en ce domaine [l'internationalisation des entreprises] dans le cadre des contrats de performance qu'elle cosigne avec l'Etat. ». Il serait nécessaire de placer les organismes consulaires en situation d'acteurs plutôt qu'en instances de sous-traitance des Régions.

Lors des transferts de compétences entre l'Etat et la Région, il convient de veiller à ne pas créer de doublon entre le niveau national et le niveau régional dans la gestion quotidienne de ces missions (ex : gestion des fonds structurels européens).

Avant transmission au Préfet de Région du projet de schéma régional de développement économique et de l'innovation, il serait nécessaire de prévoir une consultation du CESER, en sa qualité d'assemblée consultative représentant la société civile au niveau régional.

Fonds structurels

Le CESER est favorable au transfert de la totalité de la gestion des fonds structurels avec transfert du personnel de l'Etat dans un souci de simplification et de lisibilité pour les porteurs de projets.

Transports

Le CESER des Pays de la Loire souligne les points de vigilance suivants :

- Nécessité d'assurer la coordination des autorités organisatrices de transports sur le plan régional, par la mise en place de schémas régionaux des services de transports à caractère prescriptif, conçus en collaboration avec toutes les AOT de la région
- Donner à la région une compétence coordonnatrice sur l'intermodalité.
- Pas de régionalisation du réseau ferré national, pas de redevance d'accès au réseau ferroviaire régionalisée.
- Réaffirmation de l'autorité politique de l'Etat sur l'ensemble du réseau ferré national.
- Pas de compétence fret aux régions.
- Compétence de la région en matière aéroportuaire (hors aéroports nationaux), charge à celle-ci de l'exercer en direct ou de manière déléguée.
- Si un versement-transport (VT) est instauré sur la totalité du territoire national, rétablissant ainsi une certaine égalité entre les entreprises, il ne saurait s'ajouter à celui déjà perçu par les AO urbaines. Son taux devra rester faible et son produit devra faire l'objet d'une juste répartition entre les départements et les régions.

Aménagement numérique des territoires

Le CESER est favorable à la compétence donnée aux Régions en matière d'aménagement numérique avec la mise en œuvre d'un schéma directeur régional des réseaux de communications électroniques, à caractère prescriptif.

Plan local d'urbanisme intercommunal

Le CESER est très favorable à cette mesure visant à la cohérence territoriale.

Planification de la gestion des déchets

Sur le transfert de la compétence des départements aux Régions, le CESER est favorable à cette proposition porteuse de cohérence pour les politiques régionales liées au développement durable et particulièrement en lien avec les questions énergétiques.

Gestion des milieux aquatiques

Pour le CESER, il apparaît nécessaire de disposer d'une meilleure coordination des politiques de l'eau à l'échelle territoriale. L'Acte III de la décentralisation doit pouvoir clarifier les compétences et désigner un chef de file dans ce domaine.

Promotion des langues régionales

Cette compétence dépasse le cadre institutionnel : le territoire linguistique et culturel peut ne pas correspondre au territoire administratif aussi elle doit pouvoir s'exercer dans un cadre et une stratégie interrégionale.

Reconnaître la singularité des territoires

Si le CESER est favorable à une organisation plus libre des territoires en fonction des particularités et choix politiques, il n'est pas favorable à la création de plusieurs niveaux de communautés métropolitaines (rien n'interdisant à une communauté métropolitaine d'adopter le nom de communication qu'elle souhaite). Pourquoi réserver le nom eurométropoles à deux ou trois métropoles ?

Le CESER souhaite la clarification des compétences et donc qu'une compétence soit bien identifiée du ressort de la même collectivité sur tout le territoire national. Par contre, au nom de la liberté de gestion, la mise en œuvre de toute compétence doit pouvoir être déléguée à une autre collectivité.

3 REACTIONS DU CESER SUR CERTAINES COMPETENCES ABSENTES DANS L'AVANT-PROJET DE LOI CONNU DU 27 NOVEMBRE 2012

Si le maintien de la compétence générale a été souhaité à juste titre par les différents niveaux de collectivités pour la culture ou le sport, l'acte III de la décentralisation ne peut passer sous silence ces politiques au risque, en les considérant comme des compétences non obligatoires, de les placer au dernier rang des politiques et des priorités.

Il est important que la culture irrigue tous les niveaux des collectivités. Néanmoins une clarification s'impose. L'acte III de la décentralisation doit permettre d'aller plus loin en précisant :

- le rôle des départements en matière de musées
- le rôle de l'Etat doit être réaffirmé par le maintien d'un niveau régionale (DRAC) exerçant un contrôle sur le respect du code du patrimoine (monuments historiques, archives, musées, archéologie).
- la lecture publique nécessite aujourd'hui une clarification car avec l'intercommunalité, on assiste à des chevauchements et des doublons entre départements et EPCI.
- en matière de salles de spectacles et de cinémas, les régions en lien avec les départements pourraient se voir confier l'adoption d'un schéma régional afin d'assurer l'équilibre et la cohérence de leur répartition sur le territoire
- en matière de culture scientifique, les Régions devraient se voir confier l'adoption d'un schéma régional du développement de la culture scientifique.
- les Régions devraient être confirmées dans leur responsabilité en ce qui concerne l'enseignement supérieur pour les professionnels de l'enseignement du spectacle vivant.
- les Régions pourraient en outre avoir obligation de créer des conférences régionales consultatives de la culture, à l'instar de celle existant en Pays de la Loire, regroupant tous les acteurs, elles devraient également mettre en place une observation régionale des pratiques culturelles et des professionnels de la culture

En matière de sport l'acte III de la décentralisation doit permettre d'aller plus loin en précisant :

Le rôle de chaque niveau de collectivités territoriales afin d'optimiser les politiques publiques dans le domaine du sport autour de 3 niveaux d'intervention avec un pilotage régional :

- Réserver l'action régionale à l'aménagement cohérent du territoire, au soutien et à la promotion du haut niveau, à la coordination des politiques sportives à l'échelle régionale.
- Cibler l'intervention des Départements en matière d'éducation par le sport, d'insertion et de handicap.
- Privilégier l'échelle intercommunale pour mettre en place la concertation autour des projets sportifs de proximité, notamment pour les équipements structurants du territoire.
- Le rôle de l'Etat doit être réaffirmé par le maintien d'un niveau régional (DRJSCS) exerçant un contrôle sur le respect des mesures de protection des usagers, sur la mise en œuvre des procédures de formation conduisant aux diplômes nationaux, sur le maintien d'un service public de formation en matière de sport, de jeunesse et d'éducation populaire.
- Les Régions pourraient en outre avoir obligation de créer des conférences régionales consultatives du sport à l'instar de celle existant en Pays de la Loire regroupant tous les acteurs afin de co-construire les politiques régionales. Elles devraient également mettre en place une observation régionale des pratiques et de leurs évolutions.
- Les Régions doivent avoir pour responsabilité d'optimiser l'aménagement sportif du territoire régional en
 - . adoptant collectivement un Schéma régional des équipements sportifs (SRES), toutes disciplines confondues.
 - . favorisant la cohérence et la mutualisation des équipements à l'échelle de familles d'activités (sports collectifs de balle, sports individuels, sports de combat...).
 - . déclinant les orientations du SRES dans les SCOT et les PLU.

- - - - -

« La décentralisation n'est pas l'affaire réservée des élus locaux, des communes, des départements et des régions, elle est bien la nôtre à tous, l'affaire de la France, de son avenir et de sa démocratie ».
Aussi dans le prolongement de ces premières réflexions, le CESER s'exprimera sur le projet de Loi dès sa sortie afin d'émettre ses observations.

ANNEXES

A 1 - HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION

A 1.1 - La centralisation

L'effort centralisateur de la monarchie française depuis le Moyen-âge reste assez largement un horizon à la veille de la Révolution française de 1789.

La Révolution pose les fondations d'un nouvel édifice social. A la confusion administrative des provinces se substitue une organisation territoriale uniforme avec des circonscriptions identiques dans tout le pays : départements, arrondissements, cantons, communes. L'unification s'impose également dans le domaine des institutions financières, judiciaires, économiques et même religieux. Au départ la Révolution se veut décentralisatrice, mais la victoire des Montagnards, appuyés sur le club des Jacobins, sur les Girondins aboutit à une centralisation jacobine autour de la capitale de la France proclamée « une et indivisible ».

Le Consulat et l'Empire parachève l'œuvre de centralisation.

Le XIX^e siècle ne remet pas en cause cette centralisation. Il faut attendre la loi municipale de 1884 pour voir le maire élu par le conseil municipal (sauf à Paris).

A 1.2 - De la centralisation à la décentralisation, une longue démarche

A la fin de la première guerre mondiale, le retour à la France des départements d'Alsace et de la Moselle ramène dans la République « une et indivisible » des territoires qui conservent le statut concordataire.

En 1941, l'Etat français nomme dix-huit préfets régionaux chargés de la police, du ravitaillement et des prix. A la libération, ils deviennent commissaires de la République. Ils sont supprimés en mars 1946.

En 1955-1956, plusieurs décrets instituent 21 « régions de programme », qui ne constituent pas des entités administratives nouvelles et encore moins des collectivités locales.

En 1964, le général de Gaulle lance par décret du 14 mars 1964 la régionalisation sans remettre en cause le cadre étatique. Les nouvelles entités sont placées sous la tutelle des préfets de région.

Le 27 avril 1969, un projet de loi, soumis à référendum, relatif à la transformation des circonscriptions régionales en collectivités territoriales, est repoussé par le peuple et entraîne le départ du général de Gaulle.

Sous la présidence de Georges Pompidou, en 1972, les régions se voient conférées le statut d'établissements publics avec un assemblée d'élus représentant les départements et les communes et un budget propre. Le préfet de région demeure l'exécutif de ces établissements publics.

En 1975, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, Olivier Guichard, le délégué à la DATAR, créée en 1963, est chargé de travailler sur une réforme des institutions locales.

A 1.3 - Le tournant de 1982, l'Acte I de la décentralisation.

En 1981, suite à l'élection de François Mitterrand, le ministre de l'intérieur, Gaston Defferre, s'attelle à préparer une grande réforme de la décentralisation. La loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est votée le 28 janvier 1982 et promulguée le 2 mars 1982. Elle est complétée par la loi du 22 juillet 1982.

Les modifications les plus notables sont les suivantes : le président du Conseil Général devient l'exécutif du département, la tutelle « à priori » du préfet est remplacée par un contrôle « à posteriori », les chambres régionales des comptes sont créées, le région devient une collectivité territoriale à part entière, avec une assemblée élue au suffrage universel, dans chaque région et département les préfets (commissaires de la République dans la loi) continue à avoir la charge des intérêts nationaux. Les lois du 28 janvier et du 22 juillet 1983 modifient la répartition des compétences entre l'Etat et les différentes collectivités locales. L'« Acte I de la décentralisation » de 1982 à 1986, comporte également 25 lois complétées par plus de 200 décrets.

A 1.4 - L'Acte II de la décentralisation

En 2003, Jean-Pierre Raffarin, premier ministre de Jacques Chirac, lance « l'Acte II de la décentralisation ». La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République est promulguée le 28 mars 2003 après vote du Congrès. Le principe de « l'organisation décentralisée » de la République est posé dans la Constitution. Plusieurs lois organiques ont été publiées dans la foulée de la révision constitutionnelle. Celle du 1^{er} août 2003 prévoit l'expérimentation par les collectivités locales préalable à toute politique différenciée de décentralisation et une autre, du même jour, la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative.

La loi du 13 août 2004 transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines du tourisme, de la formation professionnelle, des infrastructures (routes, aéroports, ports...), du logement social, de l'enseignement, du patrimoine. Elle prévoit également le transfert des agents techniques et ouvriers de service (TOS) des collèges et des lycées, de l'Etat vers les départements et les régions. La discussion parlementaire aboutit de fait à un renforcement du rôle et des compétences des départements, alors qu'au départ la réforme se donnait l'objectif de renforcement des compétences au niveau régional.

A 1.5 - La Loi de réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010.

Les réformes engagées, sous Nicolas Sarkozy, marquent une certaine rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de décentralisation. L'objectif affirmé était de rechercher une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires.

La loi de réforme des collectivités territoriales a été promulguée le 16 décembre 2010. Cette loi n'a pas fait l'objet d'un grand consensus et nombre de ses dispositions vont sans doute être revues par le nouveau gouvernement, notamment la création du conseiller territorial, la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions. Certaines dispositions commencent à produire des effets : obligation pour une commune de faire partie d'une intercommunalité, création de pôles métropolitains, réforme fiscale, mécanismes de péréquation des territoires.

Les réticences à la loi montrent surtout la nécessité d'un dialogue approfondi, du respect nécessaire des collectivités locales et des élus locaux, si l'on veut réformer en profondeur, sans oublier les citoyens dans l'intérêt desquels ces réformes doivent être faites.

A 2 - L'ORGANISATION TERRITORIALE ACTUELLE EN FRANCE

A 2.1 - Les structures actuelles

A 2.1.1 - Les communes

Les 64,5 millions de français (Métropole et DOM) se répartissent dans 36 700 communes

Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population	Population moyenne de la strate
de 0 à 499 habitants	20 102	7,1%	228
de 500 à 1 999 habitants	11 510	17,4%	975
de 2 000 à 3 499 habitants	2 154	8,7%	2 605
de 3 500 à 4 999 habitants	900	5,8%	4 157
de 5 000 à 9 999 habitants	1 091	11,7%	6 917
de 10 000 à 19 999 habitants	505	10,9%	13 922
de 20 000 à 49 999 habitants	314	14,8%	30 401
de 50 000 à 99 999 habitants	83	8,3%	64 500
100 000 habitants et plus	41	15,2%	239 122
	36 700	99,9%	1 756

Source : Insee, Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2012 (millésimée 2009).

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population	Population moyenne de la strate
moins de 500 habitants	20 102	7,1%	228
moins de 2 000 habitants	31 612	24,5%	500
de 2 000 à 3 499 habitants	33 766	33,2%	634
de 3 500 à 4 999 habitants	34 666	39,0%	726
de 5 000 à 9 999 habitants	35 757	50,7%	915
de 10 000 à 19 999 habitants	36 262	61,6%	1 096
de 20 000 à 49 999 habitants	36 576	76,4%	1 347
de 50 000 à 99 999 habitants	36 659	84,8%	1 492
toutes tailles confondues	36 700	100,0%	1 757

Sur les 36 700 communes, 31 612 (86,1%) ont moins de 2 000 habitants, avec une population moyenne de cette strate de communes de 500 habitants.

Taille de la commune	Nombre de communes
0 habitant	6
moins de 10 habitants	29
moins de 50 habitants	915
moins de 100 habitants	3 555
moins de 200 habitants	9 588

Plus de 26% des communes françaises ont moins de 200 habitants, dont 6 sans habitant. Quelle est la réalité aujourd'hui d'une structure de moins de 200 habitants ? Que peut-elle décider ? Que peut-elle réaliser ? Sa vie se décide totalement ailleurs.

Source : Insee

A contrario 5 088 communes hébergent 75,5% de la population française soit une population moyenne par commune de 9 571 habitants. A titre de comparaison, l'Allemagne a 12 196 communes d'une population moyenne de 6 683 habitants, l'Italie a 8 101 communes d'une population moyenne de 7 530 habitants, la Belgique a diminué fortement son nombre de communes (grâce à certaines dispositions de la Loi unique de 1961), elle a aujourd'hui 589 communes (population moyenne 18 806 habitants) .

De nombreuses tentatives de diminution du nombre de communes ont été entreprises par le passé sans grand succès et même dans la dernière décennie la tendance a plutôt été à la dé fusion et donc à l'augmentation.

Les communes en Pays de la Loire

Taille de la commune	Départements					Région Pays de la Loire
	44	49	53	72	85	
de 0 à 499 habitants	5	90	114	146	32	387
de 500 à 1 999 habitants	73	187	122	167	159	708
de 2 000 à 3 499 habitants	60	53	14	40	53	220
de 3 500 à 4 999 habitants	30	14	3	13	19	79
de 5 000 à 9 999 habitants	35	13	5	5	10	68
de 10 000 à 19 999 habitants	11	3	2	3	8	27
de 20 000 à 49 999 habitants	5	1				6
de 50 000 à 99 999 habitants	1	1	1		1	4
100 000 habitants et plus	1	1		1		3
Nombre total de communes	221	363	261	375	282	1 502
Population	1 266 358	780 082	305 147	576 741	626 411	3 554 739
Population moyenne par commune	5 730	2 149	1 169	1 538	2 221	2 367

Source : Insee, Recensement de la population, population municipale en vigueur en 2012 (millésimée 2009).

Trois communes des Pays de la Loire ont moins de 50 habitants (dans la Sarthe), la plus petite étant Nauvay avec 20 habitants. La population moyenne des communes varie de 1 169 habitants en Mayenne à 5 730 habitants en Loire-Atlantique. La moyenne régionale, 2 367 habitants, est de 35% supérieure à la moyenne nationale.

A 2.1.2 - Les intercommunalités

L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2012

	Nombre de groupements à fiscalité propre	Nombre de communes regroupées	Part des communes regroupées	Population (en millions d'habitants)	Part de la population	Population moyenne du groupement (en milliers d'habitants)
Métropole	1	46	0,1%	0,5	0,8%	500
Communauté urbaine	15	398	1,1%	7,2	11,2%	480
Communauté d'agglomération	202	3600	9,8%	24,1	37,5%	119
Communautés de communes	2358	31230	85,1%	27,2	42,3%	12
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	29	0,1%	0,3	0,5%	60
Ensemble des groupements à fiscalité propre	2581	35303	96,2%	59,3	92,2%	23
dont groupements à fiscalité professionnelle unique	1337	18776	51,2%	48,4	75,3%	36

Sources : DGCL, Insee - Métropole et DOM, hors Mayotte

Population 2012 (millésimée 2009) : 64,3 millions d'habitants - Nombre de communes : 36 683 (hors Mayotte)

Au 1^{er} janvier il restait 1 380 communes (métropole et DOM hors Mayotte) non regroupées représentant 7,8% de la population (soit 500 000 habitants). Théoriquement avant fin 2013, toutes les communes devraient avoir rejoint un EPCI.

Si les compétences de ces EPCI étaient très larges et sensiblement identiques suivant les EPCI, on pourrait dire que la France aurait fait un effort notable de rationalisation. Les communes ont toujours un rôle très important, celui d'assurer, par les élus municipaux, une action au plus près des habitants et de tisser le lien social. Resterait à régler la gouvernance des EPCI et à assurer le lien démocratique avec le citoyen.

Le mille-feuille s'accompagne aussi de nombreux syndicats.

Syndicats au 1er janvier 2012

Syndicats intercommunaux à vocation unique : SIVU	10 184
Syndicats intercommunaux à vocation multiple : SIVOM	1 345
Syndicats mixtes	3 257
Pôles métropolitains	1
Total	14 787

Source : DGCL

Malgré l'augmentation des EPCI, le nombre de syndicats (SIVU, SIVOM) ne décroît que lentement, passant de 13 168 en 2008 à 11 529 au 1^{er} janvier 2012. Le nombre de syndicats mixtes augmente (passant de 2 951 en 2008 à 3 257 en 2012), ce qui est peut-être le signe d'une meilleure coordination des politiques publiques des différents niveaux de collectivités territoriales.

Taux de couverture intercommunale par région

Région	Nombre d'EPCI à fiscalité propre						Taux de couverture en nombre :	
	Métropole	CU	CA	CC	SAN	Total	de communes	d'habitants ¹
Alsace	0	1	2	68	0	71	99,2%	99,0%
Aquitaine	0	1	10	162	0	173	98,5%	98,8%
Auvergne	0	0	6	98	0	104	98,5%	99,1%
Bourgogne	0	1	6	126	0	133	96,0%	96,8%
Bretagne	0	1	10	107	0	118	99,1%	99,0%
Centre	0	0	8	135	0	143	94,1%	97,4%
Champagne-Ardenne	0	0	5	116	0	121	95,2%	97,5%
Corse	0	0	2	18	0	20	55,6%	77,4%
Franche-Comté	0	0	6	86	0	92	97,7%	98,6%
Île-de-France	0	0	39	71	4	114	83,1%	58,9%
Languedoc-Roussillon	0	0	10	117	0	127	97,5%	98,6%
Limousin	0	0	3	63	0	66	97,1%	98,7%
Lorraine	0	1	6	138	0	145	95,9%	97,4%
Midi-Pyrénées	0	1	9	203	0	213	95,2%	96,4%
Nord-Pas-de-Calais	0	3	11	73	0	87	99,7%	99,3%
Basse-Normandie	0	2	3	123	0	128	98,8%	97,9%
Haute-Normandie	0	0	6	65	0	71	99,3%	99,5%
Pays de la Loire	0	2	7	122	0	131	99,1%	99,2%
Picardie	0	0	6	79	0	85	98,8%	98,5%
Poitou-Charentes	0	0	7	89	0	96	98,6%	99,3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1	1	13	79	1	95	92,6%	92,2%
Rhône-Alpes	0	1	16	214	0	231	95,9%	95,9%
Guadeloupe	0	0	3	2	0	5	50,0%	50,7%
Martinique	0	0	2	1	0	3	100,0%	100,0%
Guyane	0	0	1	3	0	4	100,0%	100,0%
La Réunion	0	0	5	0	0	5	100,0%	100,0%
TOTAL	1	15	202	2 358	5	2 581	96,2%	90,2%

¹ Population totale légale en vigueur en 2012 (millésimée 2009) - Source DGCL

Taux de couverture intercommunale en Pays de la Loire, par département

Département		Nombre d'EPCI à fiscalité propre					Taux de couverture en nombre de communes				
Code	Nom	CU	CA	CC à FPU	CC à FA	Total	CU	CA	CC à FPU	CC à FA	Total
44	Loire-Atlantique	1	2	17	2	22	10,9%	10,0%	71,9%	7,2%	100%
49	Maine-et-Loire	0	3	21	6	30	0,0%	21,5%	58,7%	19,8%	100%
53	Mayenne	0	1	11	5	17	0,0%	7,7%	70,1%	21,8%	99,6%
72	Sarthe	1	0	11	21	33	3,5%	0,0%	31,5%	64,0%	98,9%
85	Vendée	0	1	16	12	29	0,0%	5,3%	59,6%	31,9%	96,8%

Département		Taux de couverture en nombre d'habitants				
Code	Nom	CU	CA	CC à FPU	CC à FA	Total
44	Loire-Atlantique	45,9%	14,5%	35,4%	4,1%	100%
49	Maine-et-Loire	0,0%	52,4%	39,2%	8,4%	100%
53	Mayenne	0,0%	31,4%	52,9%	15,2%	99,5%
72	Sarthe	33,7%	0,0%	28,5%	36,5%	98,7%
85	Vendée	0,0%	14,6%	57,1%	25,0%	96,7%

A 2.1.3 Les Pays

Le pays est une catégorie administrative française d'aménagement à caractère géographique désignant un territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement. Ce statut a été créé en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite Loi Pasqua du 4 février 1995, renforcée par la LOADDT, dite Loi Voynet, du 25 juin 1999.

Les pays sont des territoires qui ne sont ni des collectivités territoriales, ni des cantons, ni des Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Pour donner un ordre de grandeur, ils se situent entre le département et le canton.

Produits d'une démarche volontaire et contractuelle des communes, les pays couvrent une grande partie du territoire français. Malgré l'essor récent des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (en particulier des Communautés de communes), ils restent des acteurs efficaces et reconnus du développement local sur le territoire français, particulièrement en milieu rural.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays. Ceux existants peuvent continuer de fonctionner grâce notamment aux conventions territoriales dans le cadre des Contrat de projets État-région.

Les pays peuvent être représentés et gérés sous différentes formes juridiques : syndicat mixte de pays, association, groupement d'intérêt public... Leur financement provient de la participation de leurs membres (EPCI, communes isolées) et de multiples contrats avec le département, la Région, l'État, l'Union européenne, l'ADEME...

Les Pays de la Région des Pays de la Loire

- Pays d'Ancenis
- Pays de Redon et Vilaine
- Pays du Vignoble nantais
- Pays de Grandlieu-Marchecoul-Logne
- Pays de Retz Atlantique
- Pays de Châteaubriant
- Pays Choletais
- Pays du Haut-Anjou Segréen
- Pays Loire-Angers
- Pays Loire, Layon, Lys, Aubance
- Pays des Mauges
- Pays Saumurois
- Pays des Vallées d'Anjou
- Pays de Haute Mayenne
- Pays des Coëvrons
- Pays de la Vallée de la Sarthe
- Pays de la Haute Sarthe
- Pays Vallée du Loir
- Pays du Mans
- Pays du Perche Sarthois
- Pays d'Alençon (à cheval sur la Basse-Normandie)
- Pays de Yon et Vie
- Pays du Bocage vendéen
- Pays de Sud-Vendée

A 2.1.3- Les départements

Répartition des départements selon leur taille

Taille du département	Nombre de départements	Part de la population	Taille du département	Nombre de départements	Part de la population
moins de 300 000 habitants	26	8,0%	moins de 300 000 habitants	26	8,0%
de 300 000 à 499 999 habitants	24	14,0%	moins de 500 000 habitants	50	22,0%
de 500 000 à 799 999 habitants	25	24,4%	moins de 800 000 habitants	75	46,4%
800 000 habitants ou plus	26	53,6%	toutes tailles confondues	101	100,0%

Source : Insee

Nombre d'arrondissements	342
Nombre de cantons	4 036

Les départements des Pays de la Loire

Département		Nombre d'arrondissements	Nombre de cantons	Nombre de communes	Population municipale	Population totale
44	Loire-Atlantique	4	59	221	1 266 358	1 301 325
49	Maine-et-Loire	4	41	363	780 082	803 573
53	Mayenne	3	32	261	305 147	315 303
72	Sarthe	3	40	375	561 050	576 741
85	Vendée	3	31	282	626 411	645 820
Pays de la Loire		17	203	1 502	3 539 048	3 642 762

A 2.1.4 - Les Régions

Répartition des régions selon leur taille

Taille du département	Nombre de régions	Part de la population	Taille du département	Nombre de régions	Part de la population
moins de 1 000 000 habitants	6	4,5%	moins de 1 000 000 habitants	6	4,5%
de 1 000 000 à 1 999 999 habitants	9	22,3%	moins de 2 000 000 habitants	15	26,7%
de 2 000 000 à 3 999 999 habitants	7	31,5%	moins de 4 000 000 habitants	22	58,3%
4 000 000 d'habitants ou plus	4	41,7%	toutes tailles confondues	26	100,0%

Source : Insee

A 2.2 - Les compétences actuelles des différents niveaux

Les principales compétences des collectivités locales par grands domaines d'action (tableau synthétique)

Domaines	Commune et bloc communal	Département	Région
Enfance, Jeunesse	Multi accueil, crèche, Centre de loisirs, Accueil Activités périscolaires	Crèche, protection des mineurs	
Enseignement	Construction, équipement, entretien des écoles maternelles et primaires	Construction, équipement, entretien des collèges	Construction, équipement, entretien des lycées
Formation professionnelle, Apprentissage			Mise en œuvre de la formation professionnelle et d'apprentissage (jeunes et adultes)
Transports	Transports scolaires dans le périmètre urbain, transports urbain de personnes,	Transports scolaires hors périmètre urbain, transports routier non urbain de personnes,	Transports ferrés régionaux de voyageurs, Schéma régional des transports
Voirie	Construction, entretien de la voirie communale	Construction, entretien de la voirie départementale	
Infrastructures	Ports de plaisance	Ports maritimes, de commerce et de pêche	Aménagement, entretien et gestion des aéroports civils, ports fluviaux
Action sociale et santé	Aides aux personnes en difficultés (CCAS)	Protection Maternelle et Infantile, aide sociale à l'enfance, RSA, Aides aux personnes handicapées et âgées, allocation personnalisée à l'autonomie	
Environnement et développement durable : assainissement, déchets, eau, énergie, littoral...	Collecte et traitement des ordures ménagères, distribution de l'eau potable, création et entretien des réseaux d'assainissement, création et entretien des parcs, et jardins		Plan régional d'élimination des déchets, réserves et parcs régionaux naturels
Urbanisme et aménagement	Elaboration du PLU, délivrance des permis de construire, ZAC		Schéma régional d'aménagement du territoire
Habitat logement	Programme Local de l'Habitat		
Culture, Patrimoine	Bibliothèque, conservatoire de musique et de danse, musées	Archives départementales, musée, bibliothèque départementale de prêt	Inventaire
Sport	Création et gestion d'équipements sportifs	Equipements sportifs des collèges	Equipements sportifs des lycées
Action économique	Aides aux entreprises	Aides aux entreprises	Chef de file développement économique, aides aux entreprises
Sécurité	Police municipale (pouvoirs du Maire, représentant de l'Etat)	SDIS, police de la circulation sur la voirie départementale	

A 3 - LES CHIFFRES CLES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

A 3.1 - Les ressources

Les produits votés par les collectivités territoriales et les impôts économiques en 2011 (en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Toutes collectivités
Taxe d'habitation	18,71			18,71
Taxe foncière sur les propriétés bâties	15,11	10,94		26,05
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,96			0,96
Total 3 taxes	34,78	10,94		45,73
Ensemble des impôts économiques	10,65	7,36	4,32	22,33
Total 3 taxes et impôts économiques	45,43	18,31	4,32	68,06
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,89			5,89
Total	51,32	18,31	4,32	73,95

Source : DGFIP, DGCL

Autres taxes perçues par les collectivités territoriales (hors taxes liées à l'urbanisme)

Montants perçus en 2010

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Toutes collectivités
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	1,99	7,07		9,06
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)		6,19	3,88	10,07
Versement transport (VT)	6,08			6,08
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		3,21		3,21
Taxe sur les cartes grises			1,92	1,92
Taxe sur l'électricité	1,00	0,51		1,51
Impôts et taxes d'outre-mer	0,78	0,17	0,50	1,45
Autres taxes	1,43	0,37	1,01	2,81
Total taxes	11,29	17,52	7,31	36,11

Source : DGFIP, DGCL

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

(en milliards d'euros)

Dotations globales de fonctionnement (hors abondements ponctuels)	41,39
Autres dotations et subventions de fonctionnement	0,60
Dotations et subventions d'équipement	9,01
Financement des transferts de compétences	4,49
Compensations d'exonérations et de dégrèvements fiscaux	13,54
Divers	4,45
Total des concours financiers de l'Etat hors fiscalité transférée	73,47

Source : loi de finances pour 2012

Répartition de la DGF entre catégories de collectivités en 2012

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions
montant de la DGF	23,68	12,25	5,45
part de la DGF	57%	30%	13%

Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'Etat

A 3.2 - Les équilibres budgétaires des collectivités

Les comptes des collectivités locales

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales	132,1	133,8	138,5	145,4	151,2	167,0	177,8	187,6	200,6	206,8	214,2	212,7
Dépenses de fonctionnement	84,6	84,8	87,8	95,4	99,6	111,2	118,3	124,2	132,6	140,0	145,5	148,7
. dépenses de personnel	28,4	29,5	31,0	33,0	34,5	36,6	38,6	40,7	44,5	48,0	50,3	51,7
. intérêts de la dette	4,6	4,5	4,6	4,1	3,9	3,7	3,6	3,8	4,2	4,6	4,1	3,9
Recettes de fonctionnement	108,9	110,0	113,0	120,5	126,4	137,7	145,5	153,4	161,4	167,0	172,1	178,8
. concours financiers de l'Etat (a)	29,5	27,9	28,6	31,8	33,3	44,2	45,4	46,9	47,7	48,2	48,7	49,4
. impôts locaux	48,9	49,7	48,6	49,2	51,5	53,8	57,2	60,6	62,4	65,1	70,3	73,5
. autres impôts et taxes	15,2	15,6	17,8	20,2	15,2	22,0	25,7	27,8	31,7	33,4	32,3	35,4
Epargne brute	24,3	25,1	25,2	25,1	26,9	26,5	27,2	29,1	28,8	27,0	26,5	30,2
Dépenses d'investissement	47,4	49,0	50,6	49,9	51,6	55,8	59,5	63,3	68,0	66,8	68,7	64,0
Dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette)	34,2	36,8	38,3	37,7	40,8	44,6	47,1	50,9	56,9	55,2	56,7	52,0
. dépenses d'équipement brut	24,2	27,0	27,8	26,8	29,4	31,6	34,2	37,4	41,3	40,0	39,8	36,7
. subventions versées	7,4	7,7	8,1	8,6	9,1	9,9	10,3	11,4	13,0	13,1	13,9	12,6
. remboursement de la dette	13,3	12,2	12,3	12,3	10,8	11,2	12,4	12,4	11,2	11,6	12,0	12,0
Recettes d'investissement	24,4	24,1	25,3	26,3	26,1	29,6	32,9	35,8	37,9	39,0	43,1	36,2
. emprunt	12,0	11,0	11,2	12,3	12,2	14,2	16,3	17,1	17,6	19,1	19,3	16,0
Dettes au 31/12	88,7	87,7	86,5	87,0	86,8	89,2	93,7	98,6	105,2	112,0	120,0	124,3

Sources : DGFIP, DGCL

(a) : Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004

Indice des prix à la consommation	100,0	101,3	102,5	104,8	106,9	109,0	110,7	112,9	114,3	117,6	118,4	119,7
-----------------------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Indice des prix à la consommation y compris tabac en janvier de chaque année (base 100 en janvier 1999) - Source Insee

Les finances des différentes collectivités locales en 2010

(en milliards d'euros)

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Bloc communal	Départements	Régions	Ensemble
Dépenses totales	91,1	36,1	117,9	68,3	26,5	212,7
Dépenses de fonctionnement	62,4	26,5	79,6	52,8	16,3	148,7
. dépenses de personnel	32,6	5,4	38	11	2,8	51,8
. intérêts de la dette	2	0,6	2,6	0,8	0,5	3,9
Recettes de fonctionnement	74,5	31,2	96,4	60,6	21,8	178,8
. concours financiers de l'Etat	19,5	7,6	27,1	13,7	8,6	49,4
. impôts locaux	29,7	15,9	45,6	22,8	5,1	73,5
. autres impôts et taxes	6	4,3	10,3	17,8	7,3	35,4
Epargne brute	12,1	4,8	16,9	7,8	5,5	30,2
Dépenses d'investissement	28,7	9,6	38,3	15,5	10,2	64
. dépenses d'équipement brut	20,3	5,9	26,2	7,4	3,1	36,7
. subventions versées	1,3	1,4	2,8	4,7	5,1	12,6
. remboursement de la dette	5,8	1,6	7,4	3	1,6	12
Recettes d'investissement	17,9	5,2	23,1	8,2	4,9	36,2
. emprunt	6,4	2,1	8,5	4,8	2,7	16
Dettes au 31/12	59,3	18,2	77,5	30	16,9	124,4

Sources : DGFI, DGCL

Les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés dans le secteur communal

Les principaux postes de dépenses de chacune des collectivités

Régions : les dépenses liées à la formation (lycées, apprentissage), aux transports ferrés de voyageurs et au développement économique

Départements : les dépenses sociales (2/3 de leur fonctionnement) notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA), la prestation de compensation du handicap, et les dépenses pour les collèges, la voirie départementale.

Bloc communal : suivant les compétences de l'EPCI, les répartitions sont différentes. En général :

Communes : actions de proximité, écoles primaires et activités périscolaires, infrastructures culturelles et sportives, aides à la vie associative ...

Intercommunalités : équipements et services publics (déchets, eau, assainissement), voirie, projets d'aménagement ou d'urbanisme, développement économique, transports en commun ...

En 2010, l'investissement net des collectivités locales s'est élevé à 52 milliards d'euros. Ce sont les premiers investisseurs publics français.

Evolution de la dette des administrations publiques

Dettes des administrations publiques (S13) au sens de Maastricht

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
En milliards d'euros											
Etat (S13111)	685,5	746,0	810,0	851,2	898,6	896,2	932,8	1 040,9	1 168,4	1 244,8	1 335,1
Organismes divers d'administration centrale (S13112)	17,8	15,4	23,7	21,9	20,9	15,3	22,8	11,6	18,7	14,1	10,4
Administrations locales (S1313)	105,4	104,1	107,8	111,5	117,9	125,6	135,5	146,3	155,2	161,1	166,3
Administrations de sécurité sociale (S1314)	44,5	46,6	63,3	94,8	110,2	115,0	120,3	119,9	151,2	175,0	205,2
Total administrations publiques (S13)	853,3	912,0	1 004,9	1 079,5	1 147,6	1 152,2	1 211,6	1 318,6	1 493,4	1 595,0	1 717,0

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE

En % du produit intérieur brut

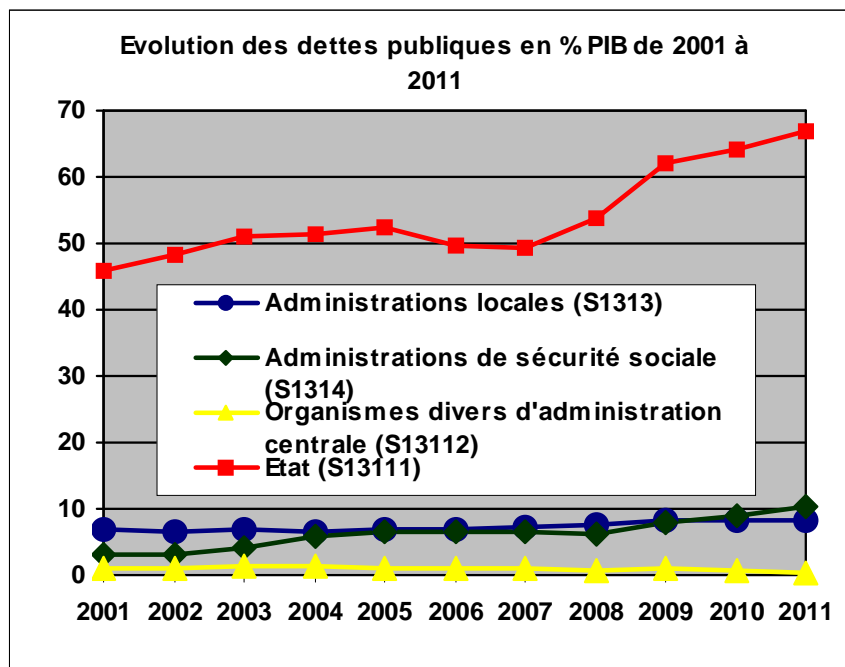
Etat (S13111)	45,8	48,3	51,0	51,4	52,3	49,8	49,4	53,8	62,0	64,3	66,9
Organismes divers d'administration centrale (S13112)	1,2	1,0	1,5	1,3	1,2	0,9	1,2	0,6	1,0	0,7	0,5
Administrations locales (S1313)	7,0	6,7	6,8	6,7	6,9	7,0	7,2	7,6	8,2	8,3	8,3
Administrations de sécurité sociale (S1314)	3,0	3,0	4,0	5,7	6,4	6,4	6,4	6,2	8,0	9,0	10,3
Total administrations publiques (S13)	57,1	59,1	63,3	65,2	66,8	64,1	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0

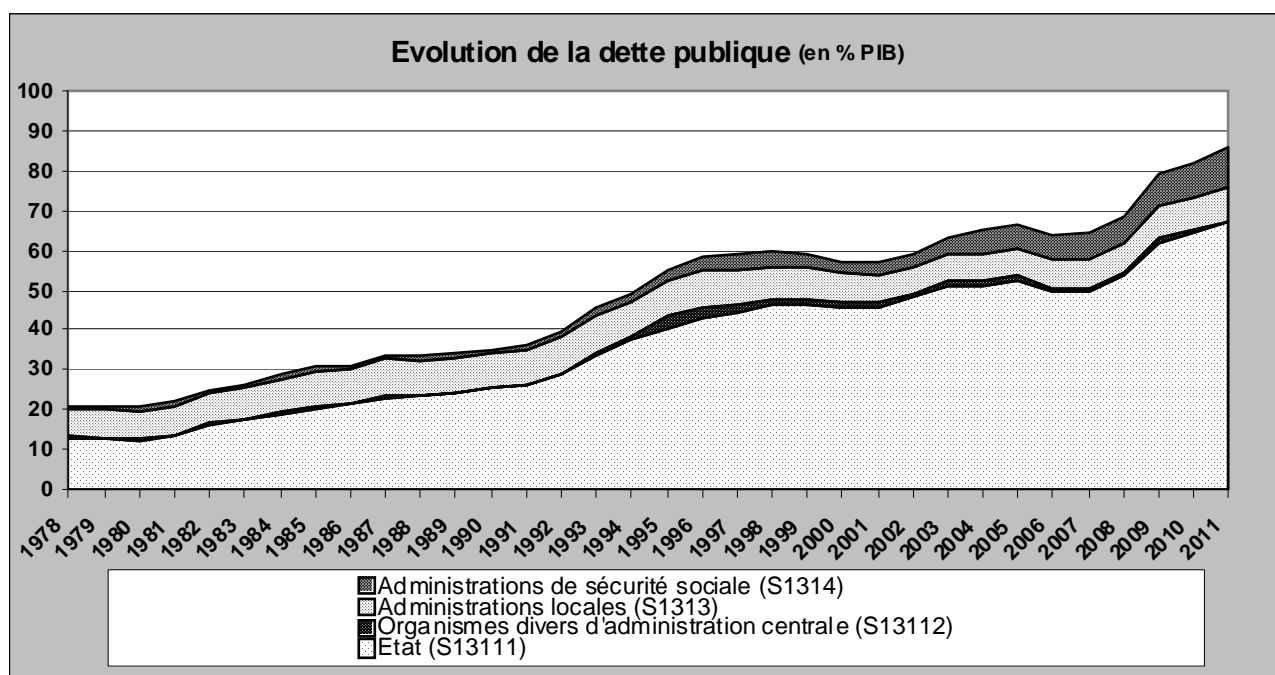
(*) Dette au 31/12 de chaque année au sens du règlement n°3605 de la Commission Européenne.

La dette publique des administrations locales varie de 105,4 Mds€ à 166 Mds€ de 2001 à 2011 (7% à 8,3% du PIB), et celle de l'Etat passe de 685,5 Mds€ à 1 335,1 Mds€ de 2001 à 2011 (45,8% à 66,9% du PIB) et en incluant celle des administrations de sécurité sociale on passe de 57% à 86% du PIB de 2001 à 2011.

La dette totale publique continue d'ailleurs à se dégrader, en s'accroissant, puisque fin trimestre 2012 elle atteint 91% (+5% en 18 mois !)

De 2001 à 2011 la dette des collectivités locales s'est accrue de 60,9 Mds€ et celle de l'Etat de 649,6 Mds€. Pendant le même temps les concours financiers de l'Etat, par an, aux collectivités locales sont passés de 28,6 Mds€ à 49,4 Mds€ soit un accroissement cumulé sur la période 2001-2011 de 138,3 Mds€ par rapport aux dotations 2001. Cet accroissement ne représente que 21% de l'augmentation de la dette de l'Etat sur la période, alors que, pendant le même temps, de nombreuses compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. En effet, la loi du 13 août 2004 transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines du tourisme, de la formation professionnelle, des infrastructures (routes avec le transfert des personnels des DDE, aérodromes, ports...), du logement social, de l'enseignement (établissements publics nationaux d'enseignement agricole), du patrimoine (inventaire général du patrimoine culturel), le fonds d'aide aux jeunes, ... Elle prévoit également le transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des collèges et des lycées, de l'Etat vers les départements et les régions.





Comme le montre le graphique ci-dessus, la dette des collectivités locales reste, en pourcentage du PIB, sensiblement constante de 1978 à 2011, alors que celle de l'Etat a explosé, sans pour autant que les dépenses des collectivités locales en soient fondamentalement la cause.

Dépenses et Recettes des administrations publiques en 2011

	Administrations publiques centrales (y compris État)	État	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale	Administrations publiques ¹
En milliards d'euros					
Total des dépenses¹	446,7	414,3	234,4	531,5	1 118,4
Total des recettes¹	356,4	326,8	233,5	519,1	1 014,8

1. Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des APU dans leur ensemble.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

Sous la pression des règles obligatoires des équilibres budgétaires de la comptabilité locale, les administrations publiques locales ne dépensent pas plus qu'elles ne perçoivent, à la différence de l'Etat.

L'impôt local, qui doit être voté localement, est aussi plus sous le contrôle des citoyens et des entreprises contribuables.

Ces deux points militent pour un accroissement des compétences des collectivités territoriales, avec, en corollaire, une réforme de la fiscalité locale, notamment celle des Régions.

La décentralisation, c'est avant tout rapprocher les décideurs des citoyens et permettre à ceux-ci de participer activement et concrètement à la vie de la cité.

A 3.3 - Les effectifs des collectivités territoriales

Les effectifs des collectivités territoriales

au 31 décembre	2008	2009	2009/2008	Part des effectifs en 2009
Organismes communaux	1 133 589	1 142 333	0,8%	63,3%
. Communes	1 010 977	1 015 729	0,5%	56,2%
. Etablissements publics communaux	122 612	126 604	3,3%	7,0%
Organismes intercommunaux	211 787	225 920	6,7%	12,5%
. CU	34 104	39 451	15,7%	2,2%
. CA	54 647	57 028	4,4%	3,2%
. CC	58 075	62 637	7,9%	3,5%
. SAN	2 179	2 153	-1,2%	0,1%
. SIVOM	9 542	9 086	-4,8%	0,5%
. SIVU	25 048	24 546	-2,0%	1,4%
. Syndicats mixtes	26 322	29 011	10,2%	1,6%
. Autres	1 870	2 008	7,4%	0,1%
Organismes départementaux	341 292	353 132	3,5%	19,6%
. Départements	277 202	287 947	3,9%	15,9%
. Etablissements publics départementaux	64 090	65 185	1,7%	3,6%
Régions	75 309	78 618	4,4%	4,4%
Autres (OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, EPA locaux)	8 953	5 933	-33,7%	0,3%
Total	1 770 930	1 805 936	2,0%	100,0%

Source : SIASP, Insee

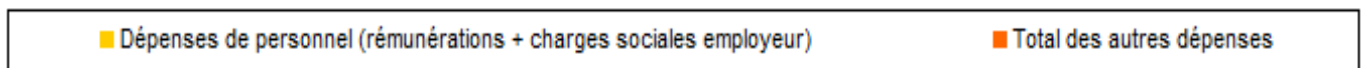
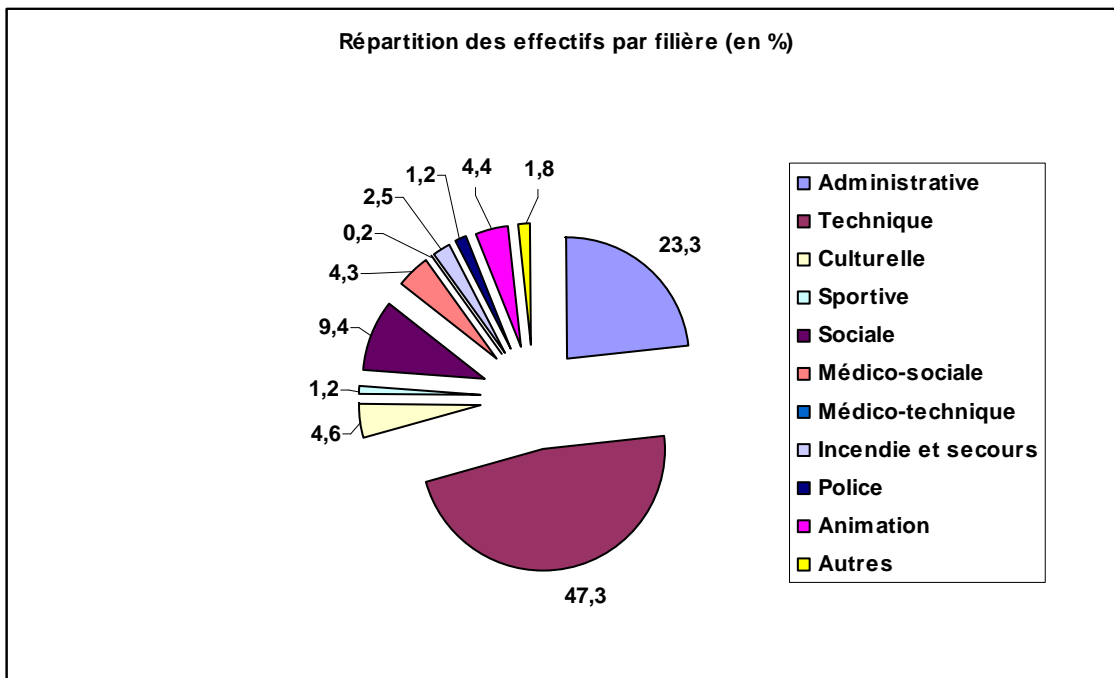
Répartition des effectifs par filière au 31 décembre 2009

(en %)

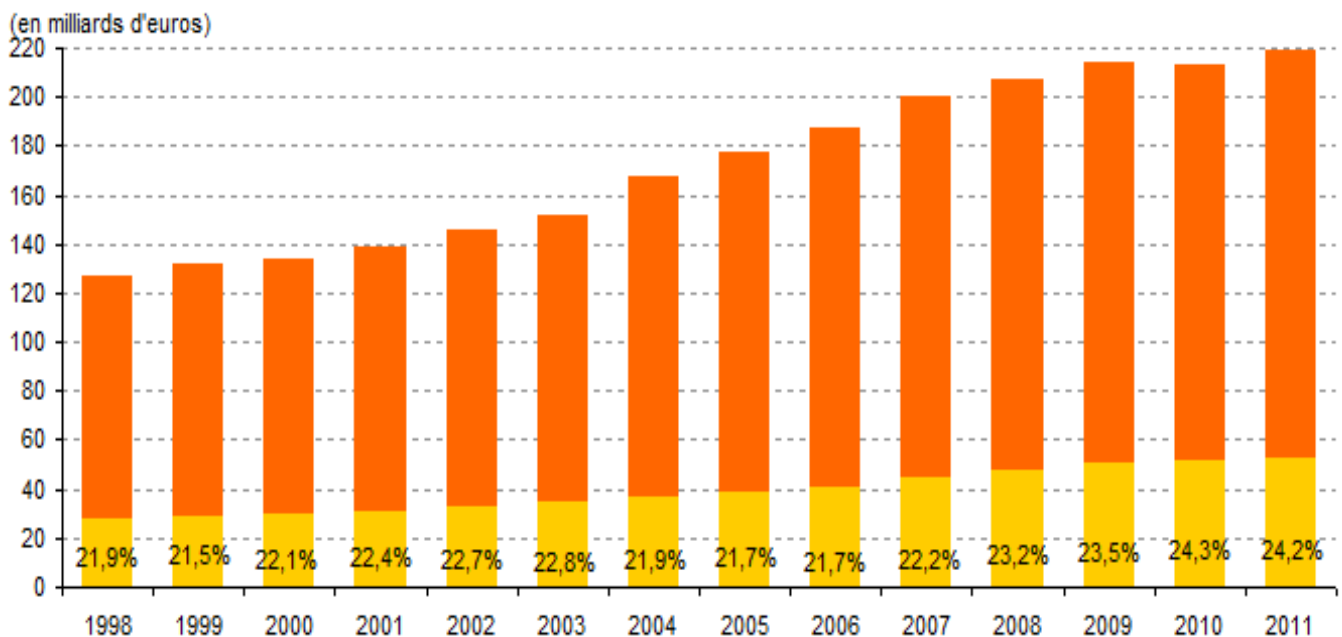
Organismes Filières	communaux	intercommunaux	départementaux	régionaux	autres*	total
Administrative	21,9	23,3	27,5	21,5	45,2	23,3
Technique	48,2	50,3	36,2	77,4	25,5	47,3
Culturelle	5,0	7,2	1,8	0,6	6,5	4,6
Sportive	1,3	2,2	0,2	0,1	0,6	1,2
Sociale	10,1	6,3	11,3	0,1	8,1	9,4
Médico-sociale	4,5	2,4	6,1	0,0	2,8	4,3
Médico-technique	0,1	0,1	0,7	0,0	0,3	0,2
Incendie et secours	0,0	0,0	14,0	0,0	0,0	2,5
Police	1,8	0,3	0,0	0,0	0,1	1,2
Animation	5,9	4,2	0,2	0,0	2,4	4,4
Autres	1,2	3,8	2,1	0,5	8,6	1,8

* OPHLM, caisses de crédit municipal, régies, EPA locaux

Source : SIASP, Insee



Le pourcentage représente la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses.



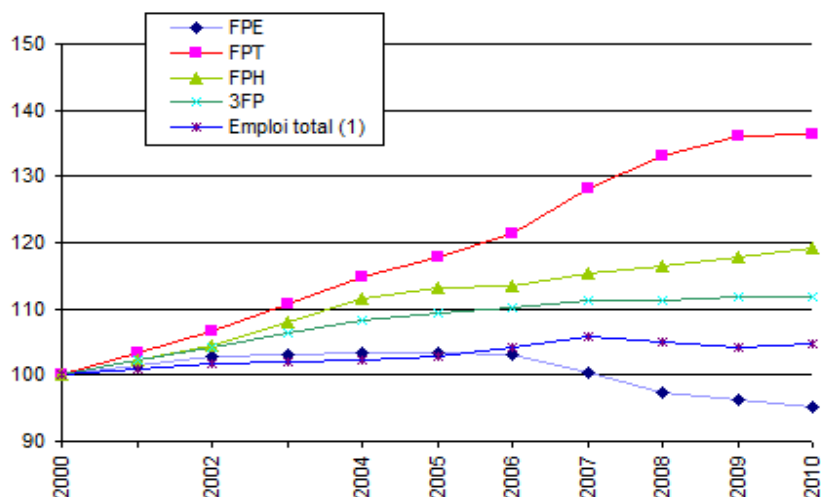
Sources : DGCL et DGFIP.

(1) Estimation à partir du budget primitif 2011. Dépenses totales hors gestion active de la dette à partir de 2003.

Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2000 en France (Métropole + DOM)

(base 100 au 31 décembre 2000)

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ENVIRONNEMENTAL DES PAYS DE LA LOIRE



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ 3FP : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Note : les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

NPCR : non-titulaires sur crédits de remplacement

(1) Emploi en France entière, hors contingent, soit les salariés + les non-salariés.

Solde net d'emplois dans les trois fonctions publiques entre 2000 et 2010 en France métropolitaine et dans les DOM

	2000	2010
FP Etat	2 421 952	2 307 492
FP Territoriale	1 328 729	1 811 079
FP Hospitalière	930 721	1 110 469

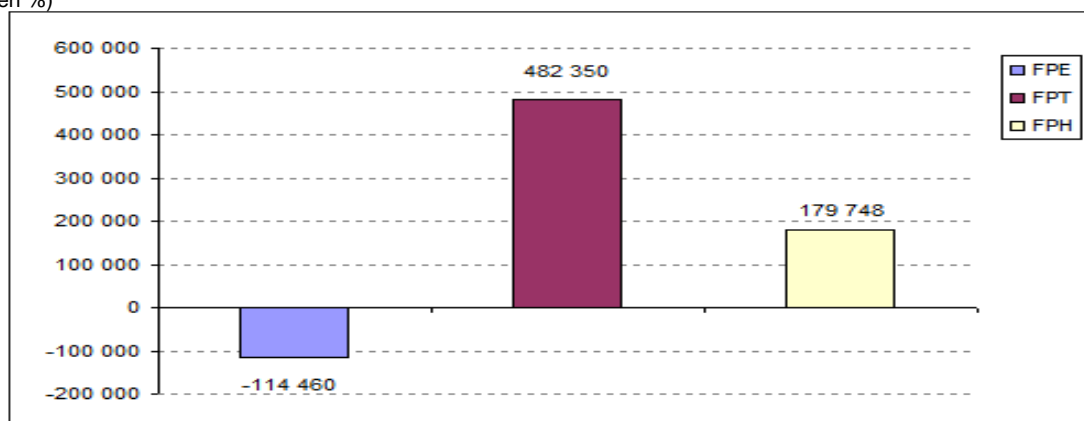
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emploi aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Lecture: 482 350 emplois créés sont à attribuer à la FPT.

Note : Au total 547 600 emplois ont été créés dans l'ensemble des 3 fonctions publiques entre 2000 et 2010.

Solde net d'emplois dans les trois fonctions publiques entre 2000 et 2010 en France (Métropole + DOM)

(en %)



Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emploi aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
Lecture: 482 350 emplois créés sont à attribuer à la FPT.

Note : Au total 547 600 emplois ont été créés dans l'ensemble des 3 fonctions publiques entre 2000 et 2010.

A 4 - LES DIFFERENTS MODES D'ORGANISATION EN EUROPE

La notion de collectivité territoriale au plan européen recouvre une incroyable diversité de situations. Chaque pays possède son propre vocable pour désigner ses collectivités territoriales (länders, régions, provinces, districts ...). Cette diversité rend difficile toute classification des différents modèles d'organisation territoriale au plan européen – certains Etats pouvant même être classés dans plusieurs catégories différentes.

On peut néanmoins distinguer cinq types de structures différentes : l'Etat centralisé, l'Etat fédéral, le modèle scandinave, l'Etat régionalisé, le modèle asymétrique.

Les Etats unitaires

La moitié des Etats européens sont construits sur le modèle unitaire ou centralisé : la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Slovénie.

La France est un exemple historique d'Etat centralisé. Si elle a procédé, au cours des dernières années, à une décentralisation qui a donné à ses communes, départements et régions plus de pouvoir dans la mise en place et l'exécution de politiques publiques (entretien de la voirie, gestion des écoles, collèges et lycées...), les collectivités territoriales françaises n'ont qu'un pouvoir d'initiative très limité. Elles ne décident pas du contenu des programmes d'enseignements des groupes scolaires dont elles ont la charge, par exemple. Les collectivités territoriales françaises n'ont, en outre, aucun pouvoir législatif. Ainsi, comparées à leurs voisins européens, elles restent très soumises au pouvoir de l'Etat central – situation paradoxale lorsqu'on sait que les collectivités territoriales sont souvent responsables de la mise en œuvre des programmes européens.

Le modèle fédéral

Le fédéralisme est en vigueur en Allemagne, en Autriche et en Belgique. Chacun de ces pays représente des fédéralismes différents, mais tous se composent d'une agrégation d'entités fédérées (Lander, régions). Celles-ci ont à leur tête un gouvernement en charge de politiques spécifiques (l'éducation en Allemagne par exemple) et en partagent d'autres avec le gouvernement fédéral. Dans certains Etats, les entités fédérales ont une capacité à légiférer dans les domaines qui les concernent directement. Ceci explique pourquoi les collectivités territoriales de ces pays sont très impliquées à Bruxelles.

Le modèle scandinave

Le modèle scandinave s'est dessiné au cours des cinquante dernières années, avec le développement d'un "Etat providence" en Suède, en Finlande et au Danemark. L'exigence d'une distribution plus efficace des ressources conduit les pouvoirs nationaux à renforcer l'autonomie et les moyens de leurs collectivités locales. C'est pour cela que l'on a procédé dans ces pays à un regroupement d'unités locales. Plusieurs communes ont ainsi été fusionnées.

Les Etats régionalisés

Le modèle d'Etat régionalisé correspond à des Etats en pleine évolution, comme l'Espagne ou l'Italie. Dans ces deux pays, les collectivités territoriales ont acquis des pouvoirs législatifs substantiels, mais souvent moins importants que dans les Etats fédéraux. On remarque par ailleurs que ces Etats n'ont pas accordé le même degré d'autonomie à toutes les régions. Ainsi, des compétences reconnues à certaines ne sont pas forcément accordées aux autres.

Les Etats asymétriques

Le modèle des Etats asymétriques vaut pour les Etats qui ont accordé un statut particulier à l'une de leurs régions. C'est notamment le cas du Danemark avec le Groenland, du Portugal avec Madère et de la Finlande avec les îles d'Aaland.

Gérer la diversité territoriale en Europe : le rôle des NUTS

Cette extrême diversité dans le découpage territorial ne va pas sans conséquences pour l'organisation des politiques redistributives de l'Union européenne. Les objectifs de cohésion économique et sociale de l'UE induisent une distribution des aides au plus près des besoins du citoyen.

A cet effet, l'UE a recueilli des données dans les domaines économique et social afin d'établir sa propre organisation administrative des territoires européens. La nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 permet ainsi une redistribution des fonds européens, répondant de la façon la plus ciblée possible aux besoins de chaque territoire.

Trois niveaux de découpages ont été établis : le niveau 1 (NUTS 1) qui réunit de 3 à 7 millions d'habitants, le niveau 2 (NUTS 2) de 800 000 à 3 millions d'habitants, le niveau 3 (NUTS 3) de 150 000 à 800 000 habitants. Si cette nomenclature complexifie encore le découpage territorial de l'UE, on constate cependant qu'un certain nombre de niveaux NUTS correspondent aux découpages administratifs des Etats membres.

Les découpages territoriaux dans l'Union Européenne

	Régions NUTS 2	Départements NUTS 3	Communes UAL au 1/1/2010	Population en millions d'habitants au 1/1/2011	Population moyenne des régions	Population moyenne des départements	Population moyenne des communes
Allemagne	38	412	11 295	81,75	2 151 316	198 422	7 238
Autriche	9	35	2 357	8,40	933 333	240 000	3 564
Belgique	11	44	589	10,95	995 455	248 864	18 591
Bulgarie	6	28	5 302	7,50	1 250 000	267 857	1 415
Chypre	1	1	6 415	0,80	800 000	800 000	125
Danemark	5	11	2 244	5,56	1 112 000	505 455	2 478
Espagne	19	59	8 114	46,15	2 428 947	782 203	5 688
Estonie	1	5	226	1,34	1 340 000	268 000	5 929
Finlande	5	19	342	5,38	1 076 000	283 158	15 731
France	26	100	36 682	65,08	2 503 077	650 800	1 774
Grèce	13	51	6 130	11,31	870 000	221 765	1 845
Hongrie	7	20	3 152	9,99	1 427 143	499 500	3 169
Irlande	2	8	3 441	4,48	2 240 000	560 000	1 302
Italie	21	110	8 094	60,63	2 887 143	551 182	7 491
Lettonie	1	6	118	2,23	2 230 000	371 667	18 898
Lituanie	1	10	555	3,24	3 240 000	324 000	5 838
Luxembourg	1	1	116	0,51	510 000	510 000	4 397
Malte	1	2	68	0,42	420 000	210 000	6 176
Pays-Bas	12	40	431	16,66	1 388 333	416 500	38 654
Pologne	16	66	2 479	38,20	2 387 500	578 788	15 409
Portugal	7	30	4 260	10,64	1 520 000	354 667	2 498
Rép. tchèque	8	14	6 250	10,53	1 316 250	752 143	1 685
Roumanie	8	42	3 180	21,41	2 676 250	509 762	6 733
Royaume-Uni	37	139	10 310	62,44	1 687 568	449 209	6 056
Slovaquie	4	8	2 928	5,44	1 360 000	680 000	1 858
Slovénie	2	12	210	2,05	1 025 000	170 833	9 762
Suède	8	21	290	9,42	1 177 500	448 571	32 483
Union Européenne	270	1 294	125 578	502,51	1 861 148	388 338	4 002

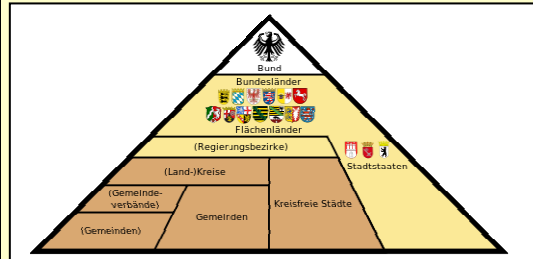
Source : Eurostat

Sans tenir compte des communes, la structure administrative des Etats européens repose en général sur deux niveaux principaux : Länder et Kreise en Allemagne, régions et départements en France, Comunidades autonomas et provincias en Espagne, regioni et provincia en Italie ...

Contrairement à une idée largement répandue, les Régions françaises (NUTS 2) ont une population moyenne très supérieure à la moyenne européenne. Si on met à part les Landër allemands très peuplés (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie-Wesphalie, Basse-Saxe), les autres Landër ont une population moyenne comparable à celle des régions françaises.

L'organisation territoriale allemande est au moins aussi complexe que la française : 16 Etats fédérés et villes Etat, 313 districts ruraux (Landkreise), 116 villes districts (Kreisfreie Städte) et 11 295 communes (Gemeinden). Les villes-Länder, Berlin et Brème, comportent des « municipalités » d'arrondissements. Dans certains Länder existent des communautés de communes pour l'exercice de compétences spécifiques.

L'organisation territoriale espagnole n'est pas non plus très simple : 17 communautés autonomes et 2 villes autonomes, 50 provinces, 8114 municipalités, parfois regroupées en comarques et mancomunidades et parfois divisées en entités locales mineures (parroquia rural, entité locale autonome, entité municipale décentralisée ...)



Organisation territoriale allemande

De même les départements ont une population quasiment double de la moyenne européenne, très supérieure à celle des Kreise allemands, des province italiennes.

Par contre, la France a un nombre de communes (organisation de base : UAL) très supérieur aux autres Etats membres de l'Union Européenne et la population moyenne par commune est très inférieure à la moyenne européenne (1 774 habitants contre 4 002).