

# L'organisation politique et administrative de la France

**1 Les collectivités territoriales et leurs finances**

**2 La loi NOTRe et ses perspectives**

**3 La réforme inachevée des régions**

# 1 Les collectivités territoriales et leurs finances

Dans l'opinion publique il est couramment admis que l'organisation territoriale de la France ressemble à un « mille feuilles », c'est-à-dire à un empilement de strates administratives dont les compétences se chevauchent et qui finissent par coûter cher au contribuable.

Cette vision est largement exagérée pour deux raisons :

- d'une part, nous allons le voir parce que les finances locales sont plutôt bien gérées, contrairement aux idées reçues.
- d'autre part parce que les diverses réformes de l'administration territoriale commencent à porter leurs fruits : le mille feuilles se simplifie et les compétences se clarifient, même s'il reste du chemin à parcourir.

Sur le plan financier les collectivités sont désormais en capacité de financement : leurs recettes sont supérieures à leurs dépenses, et elles sont les seules administrations publiques dans ce cas.

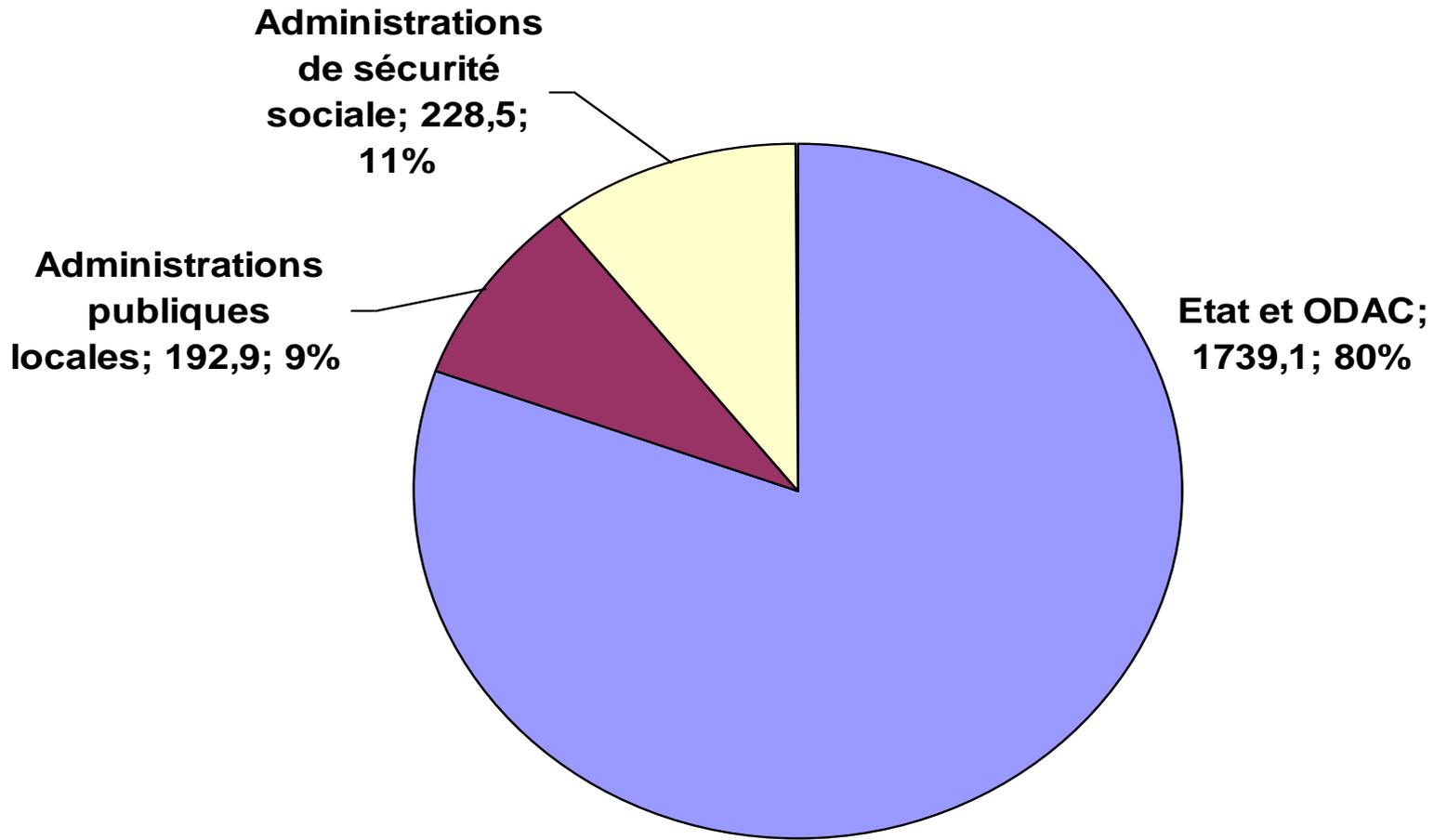
# Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques

*En milliards d'euros*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administrations publiques centrales	-46,8	-68,1	-118,3	-110,9	-91,4	-84,2	-68,2	-72,4	-72,4
Administrations publiques locales	-7,7	-9,5	-6,0	-1,7	-0,7	-3,5	-8,3	-4,6	0,7
Administrations de Sécurité sociale	5,1	14,0	-14,6	-23,2	-12,9	-12,7	-8,8	-7,9	-5,8
<b>Administrations publiques</b>	<b>-49,5</b>	<b>-63,5</b>	<b>-138,9</b>	<b>-135,8</b>	<b>-105,0</b>	<b>-100,4</b>	<b>-85,4</b>	<b>-84,8</b>	<b>-77,5</b>
Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht)									
<i>En pourcentage du PIB</i>	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-4,0	-3,6

Source: Insee, comptes nationaux - base 2010.

**Décomposition de la dette publique de la France au 3<sup>o</sup> trimestre 2016 (total :  
2160,4 milliards €)**



Il est souvent reproché aux administrations locales des coûts de fonctionnement très élevés, en particulier au niveau des frais de personnel (qui serait « trop bien » traité).

Les dépenses de fonctionnement représentent en effet 71% des dépenses des collectivités locales. Parmi elles les dépenses de personnel représentent 35.4% des dépenses de fonctionnement et le quart des dépenses totales des administrations locales.

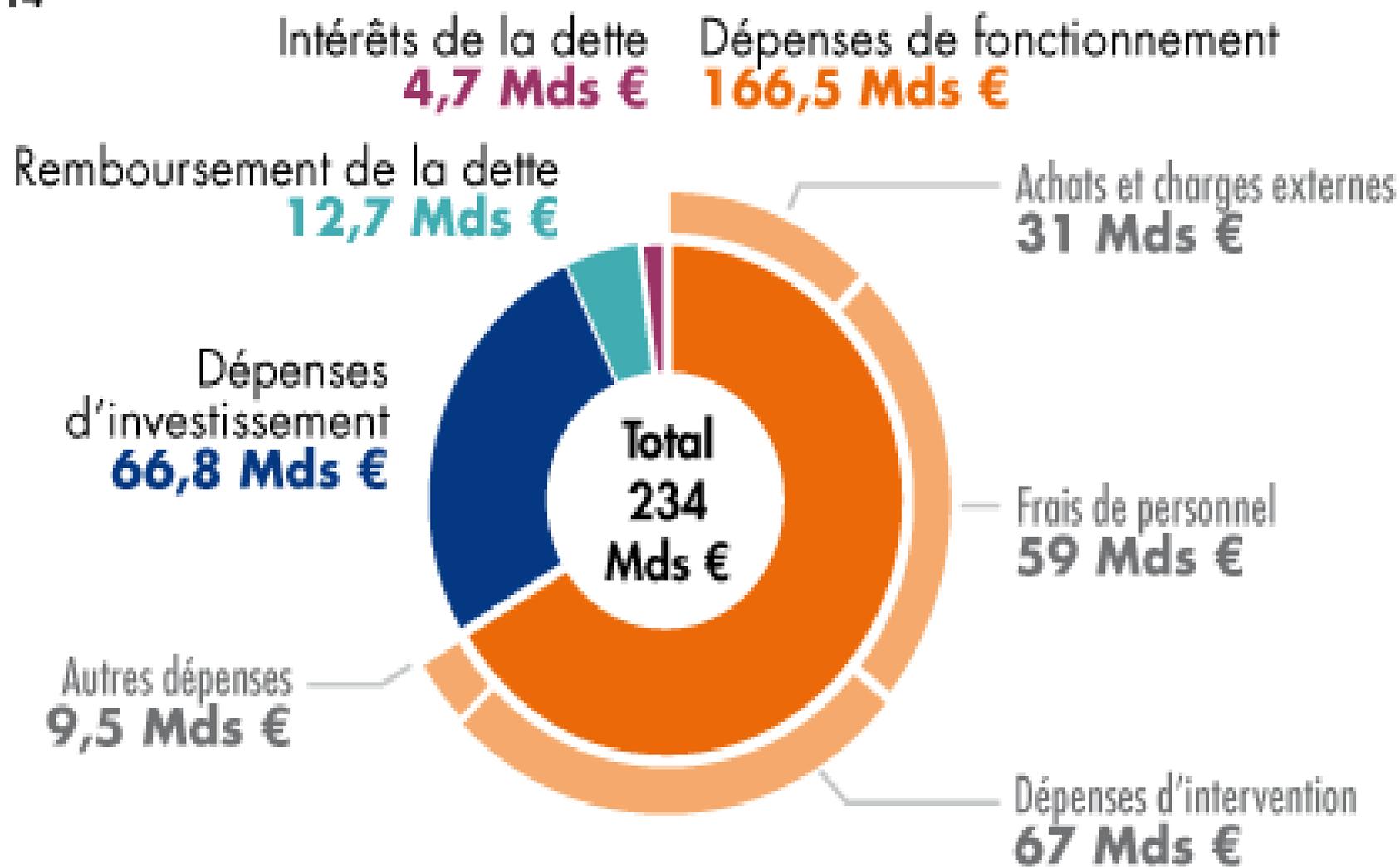
Les dépenses de personnel sont particulièrement importantes pour les communes : elles représentent 56% des dépenses de fonctionnement contre par exemple 18% pour les régions.

On peut remarquer globalement un ralentissement de la hausse des dépenses de fonctionnement, mais les dépenses de personnel augmentent toujours plus rapidement que les autres dépenses.

Pour les communes, le poids des dépenses de personnel s'explique par la spécificité des missions : il s'agit surtout de rendre service au public, ce qui demande plus de monde que de moyens techniques.

# RÉPARTITION DES DÉPENSES TOTALES DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

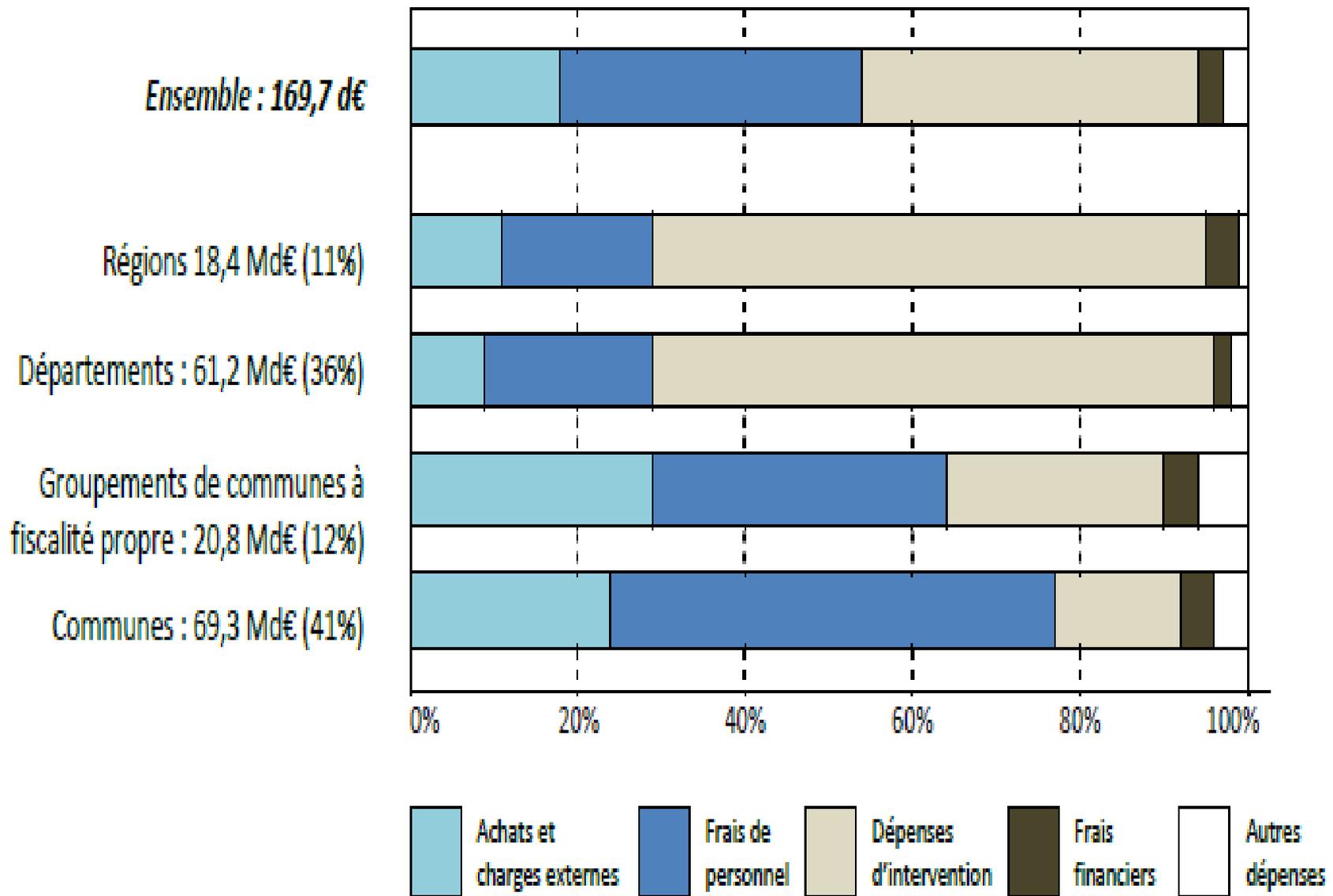
EN 2014



Source : *lafinancepourtous.com* d'après le rapport de l'observatoire des finances locales, 2015

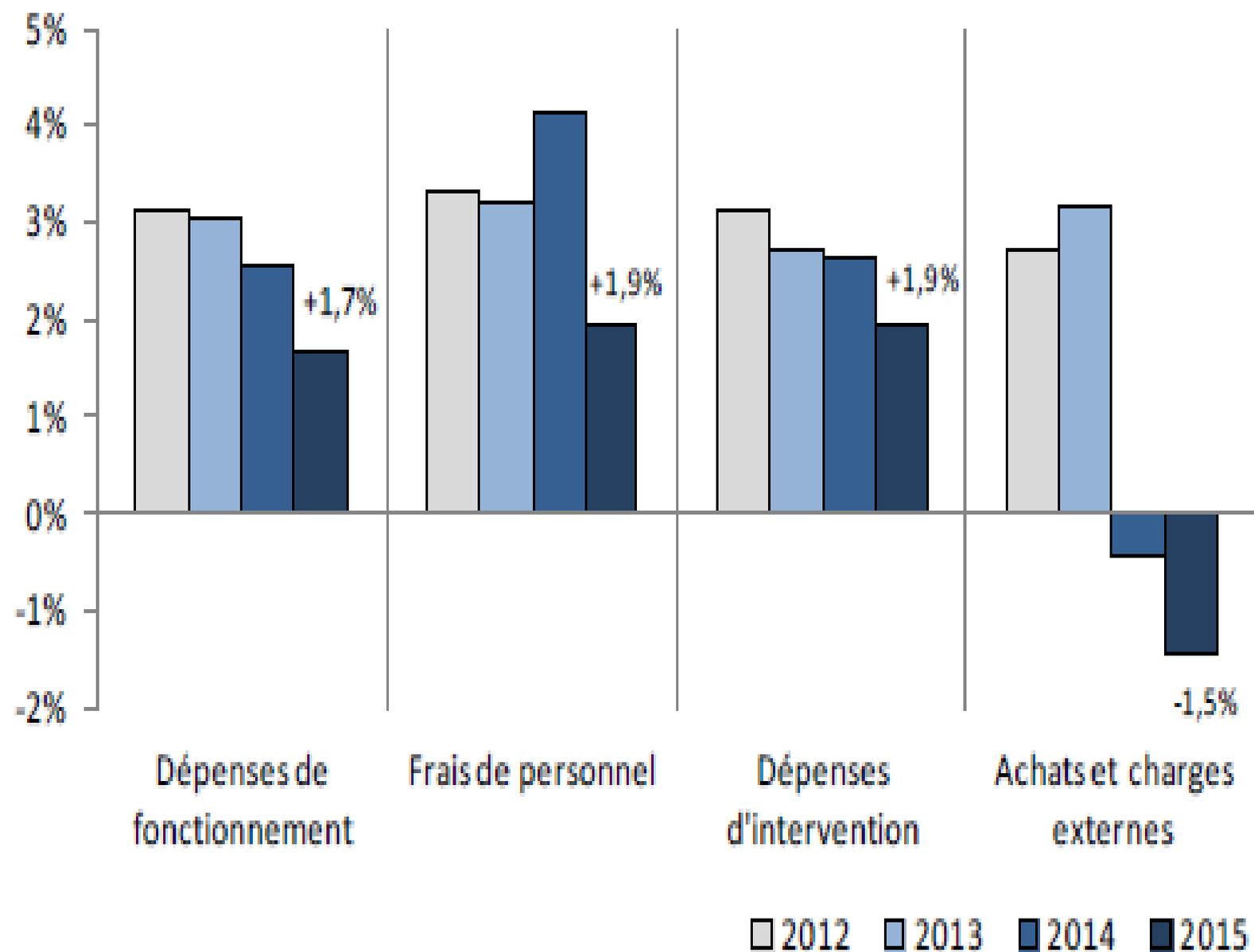


# REPARTITION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2015



Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

# TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DE LA DEPENSE DE FONCTIONNEMENT ET DE SES PRINCIPALES COMPOSANTES DEPUIS 2012



Les collectivités locales investissent également, mais les dépenses d'investissement sont moins importantes que les dépenses de fonctionnement, ce qui peut à terme poser problème.

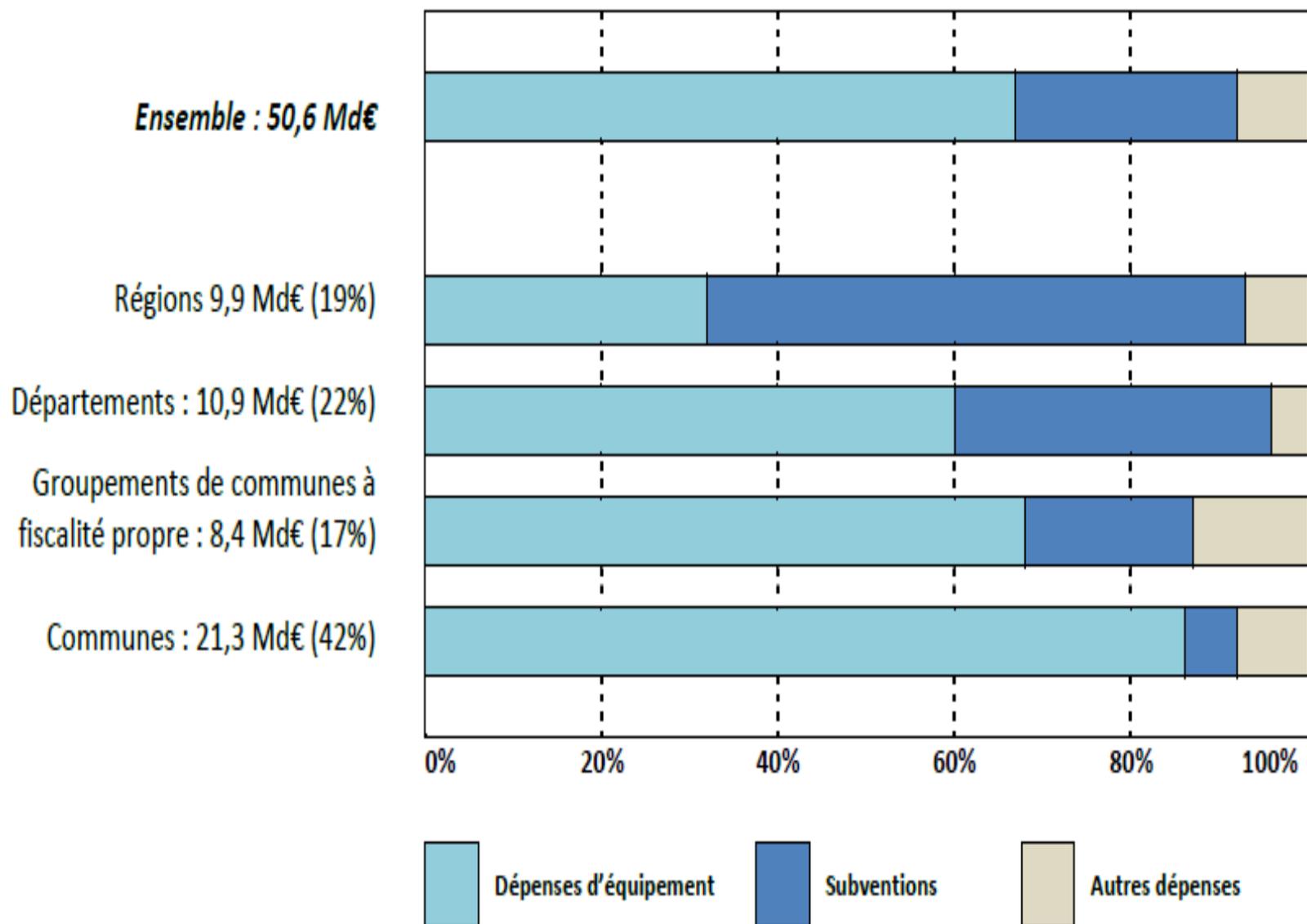
En matière d'investissement il faut distinguer :

- les dépenses d'équipement qui visent à acquérir un matériel ou des bâtiments pour le service du public : ce sont principalement les communes et groupement de communes qui investissent ainsi (85% des investissements)

- les dépenses de subventions qui visent surtout à soutenir l'activité économique. Ici se sont surtout les régions qui sont concernées : les subventions représentent 70% de leurs dépenses d'investissements.

Globalement, l'emploi dans les administrations locales progresse de 700 000 personnes depuis 1990 (c'est ici que l'emploi public progresse le plus). En 1990 28% des emplois publics se situaient dans la fonction publique territoriale, et 35% aujourd'hui.

# REPARTITION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES EN 2015

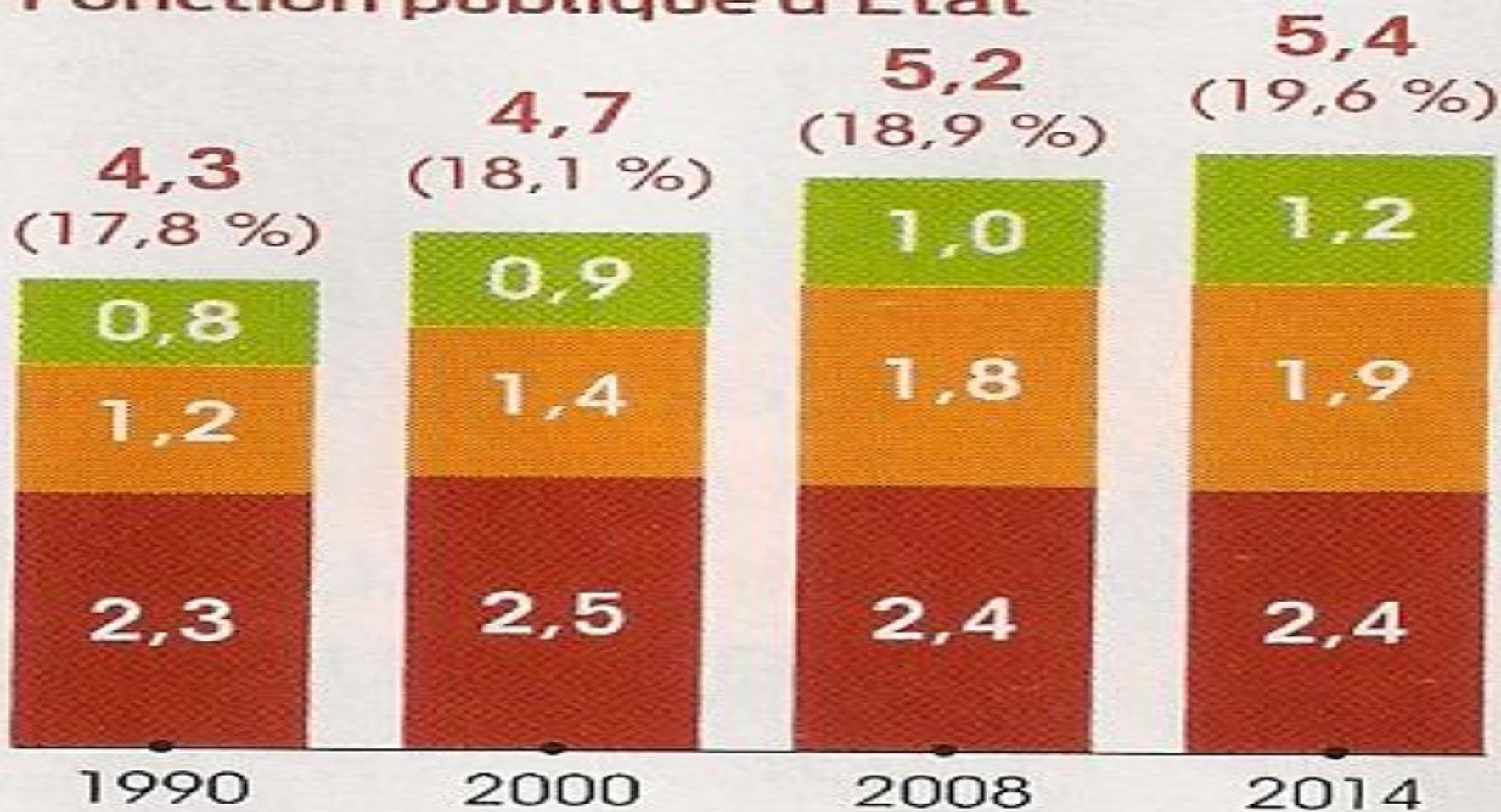


# Emploi dans les différentes fonctions publiques, en millions et en % de l'emploi total

Fonction publique hospitalière

Fonction publique territoriale

Fonction publique d'Etat



La croissance des dépenses de personnel des collectivités locales peut donc pose problème et la gestion du personnel vient d'être critiquée par la Cour des comptes.

Mais cette croissance renvoie à au moins trois explications différentes :

- il peut en effet s'agir, d'une part, d'un certain laxisme, pour ne pas dire clientélisme, de la part des pouvoirs locaux qui veulent à la fois obtenir la paix sociale et satisfaire certaines demandes d'emplois.

En particulier, le temps de travail effectif des agents de la fonction publique territoriale est régulièrement dénoncé, et la mise en pratique d'une prime d'assiduité pose problème.

- mais d'un autre côté, l'augmentation des frais de personnel s'explique également par la croissance des missions abandonnées par l'Etat au « profit » des administrations locales : on peut citer ici comme exemple la réforme des rythmes scolaires qui oblige les communes à embaucher du personnel.

- la 3<sup>o</sup> raison de cette croissance des dépenses de personnel repose sur la demande de l'Etat de participation à la lutte contre le chômage.

Ce sont surtout les emplois aidés qui progressent le plus vite : les frais liés aux emplois aidés ont été multipliés par 2.17 depuis 2012 là où les frais de personnel titulaire n'ont augmenté que de 11.1%

Ces explications se retrouvent d'ailleurs dans les recettes des collectivités locales : si les « impôts locaux » restent la recette principale (63.6% du total des recettes, là aussi avec une nette différence entre les communes et les régions) la dotation globale de fonctionnement (DGF) a une part importante : + de 20% en moyenne.

Cette DGF est censée compenser de la part de l'Etat les missions qu'il confie désormais aux collectivités locales. Mais le problème est que cette DGF est en diminution alors que le nombre de missions, lui, tend à augmenter.

## TAUX DE CROISSANCE ANNUELS DES FRAIS DE PERSONNEL DEPUIS 2012

	2012	2013	2014	2015
Frais de personnel	+ 3,3%	+ 3,2%	+ 4,1%	+ 1,9%
Dont rémunérations des :				
Titulaires <sup>(a)</sup>	+ 3,0%	+ 2,1%	+ 3,8%	+ 1,8%
Non titulaires <sup>(b)</sup>	+ 4,1%	+ 2,1%	- 0,8%	+ 0,1%
Emplois aidés (insertion) <sup>(c)</sup>	+ 2,2%	+ 24,3%	+ 46,7%	+ 16,5%
Apprentis <sup>(d)</sup>	+ 15,5%	+ 10,2%	+ 3,2%	- 3,7%

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

(a) : Compte 6411 de la nomenclature budgétaire ; (b) : Compte 6413 ; (c) : Compte 6416 ; (d) : Compte 6417.

C'est cet ensemble de faits qui nous laisse penser qu'au fond les collectivités locales sont moins mal gérées qu'on le croit.

D'ailleurs, le poids des prélèvements obligatoires pour les collectivités locales ne progresse pas : en 2007 les impôts et taxes pour les collectivités locales représentaient 5.6% du PIB (soit 13.3% des prélèvements obligatoires) et en 2015 6.1% du PIB (13.6%).

Comme dans le même temps les missions des collectivités locales sont à la fois plus nombreuses et plus diversifiées il semble difficile de critiquer sévèrement la gestion et d'attribuer aux collectivités locales la dérive des comptes publics.

Ce constat ne signifie pas que des progrès ne soient pas indispensables, en particulier au niveau de la simplification des échelons administratifs, de la clarification des compétences et de la mutualisation des moyens.

Car l'endettement des collectivités locales progresse, même s'il reste moyen si on le compare à l'endettement des administrations centrales .

## Taux de prélèvements obligatoires

En % du PIB

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Impôts après transferts <sup>(1)</sup> perçus par</b>									
* les administrations publiques centrales	14,2	13,6	11,7	13,9	13,2	13,8	14,4	13,9	13,9
* les administrations publiques locales	5,6	5,7	6,0	4,5	5,8	5,9	5,9	6,0	6,1
* les administrations de Sécurité sociale	6,5	6,9	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,8
* les institutions de l'Union européenne	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Cotisations sociales effectives <sup>(2)</sup> perçues par :</b>									
* l'État	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
* les administrations de Sécurité sociale	15,3	15,2	15,8	15,7	15,8	16,0	16,3	16,6	16,4
<b>Prélèvements obligatoires effectifs</b>	<b>42,1</b>	<b>41,9</b>	<b>41,0</b>	<b>41,3</b>	<b>42,6</b>	<b>43,8</b>	<b>44,8</b>	<b>44,8</b>	<b>44,7</b>

Les prélèvements comprennent :

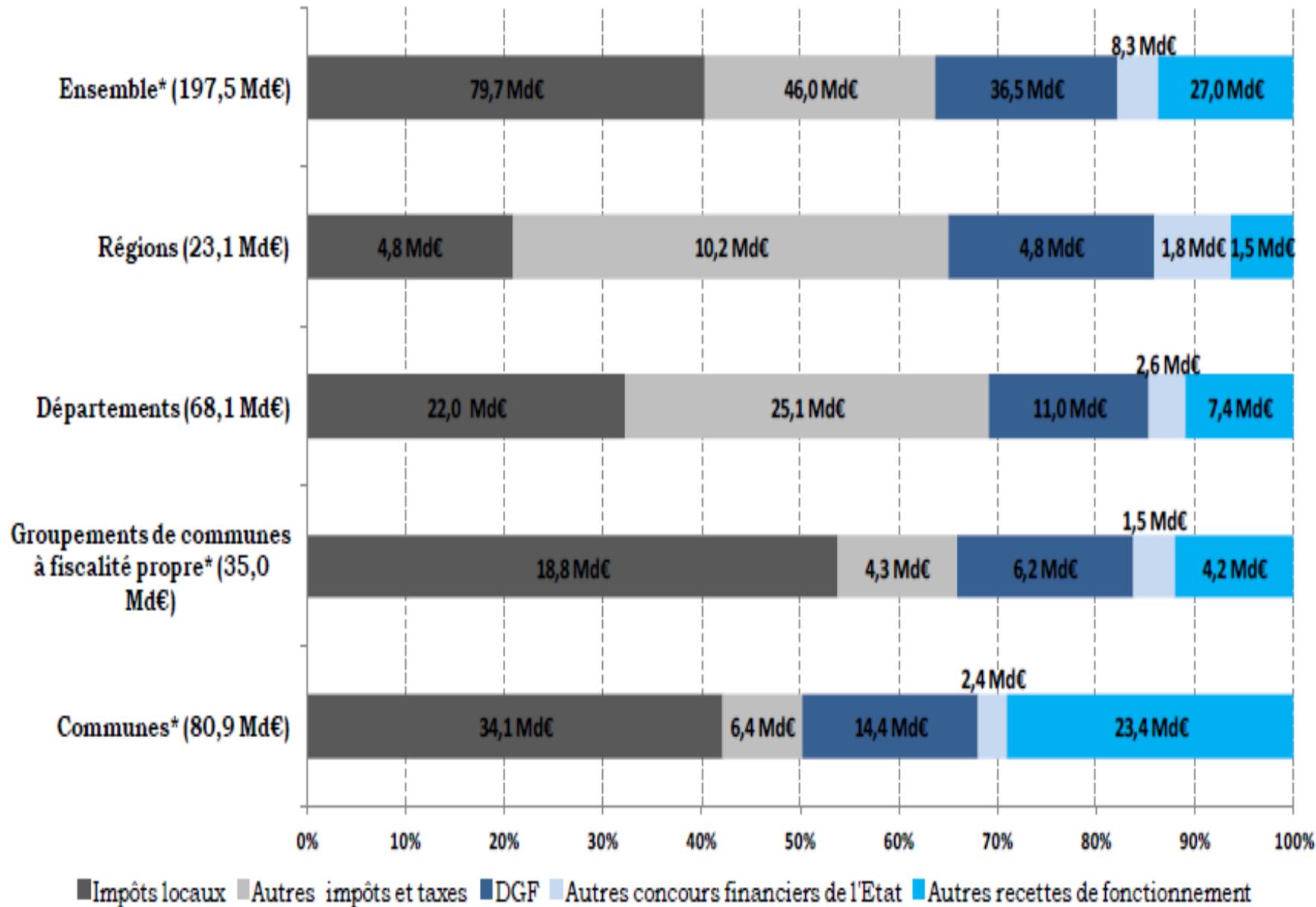
(1) les impôts après transferts (c'est-à-dire après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables) ;

(2) les cotisations sociales effectives (nettes des cotisations dues non recouvrables).

Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

# REPARTITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES EN

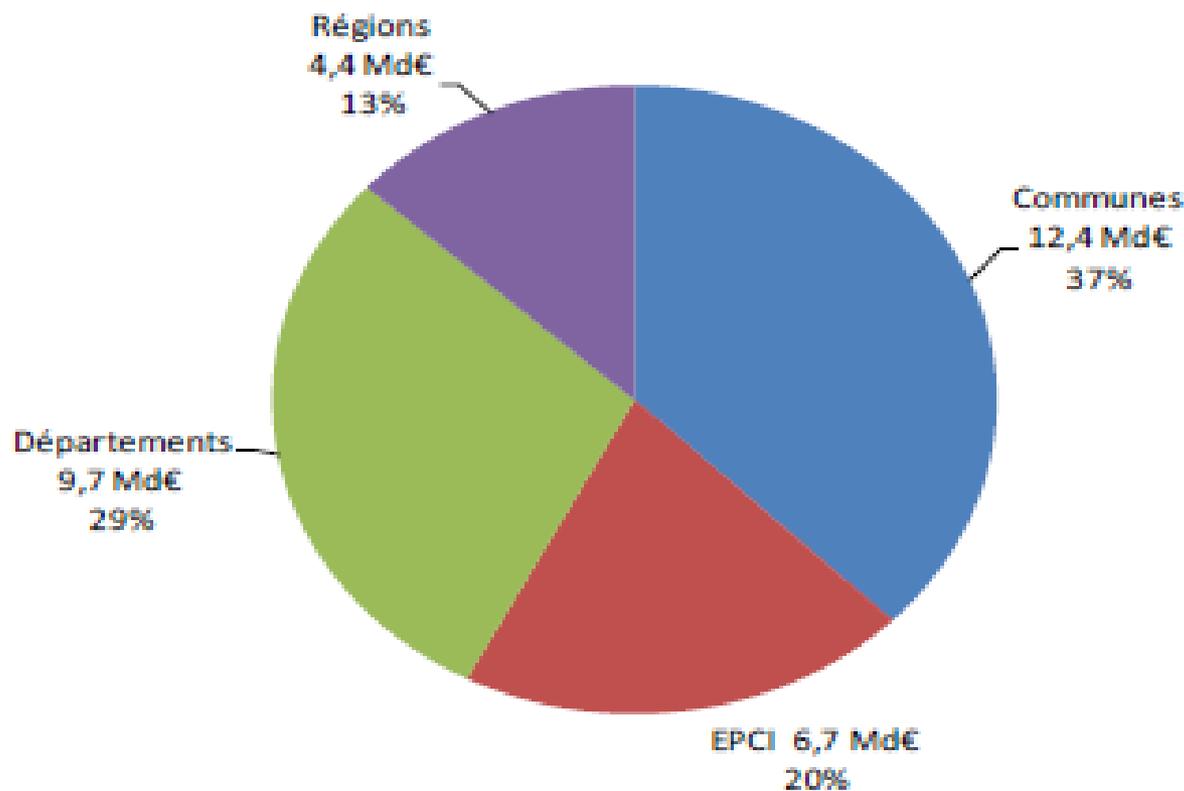
2015



**TABEAU 1 - ÉVOLUTION DE LA DGF DE 2008 A 2016**

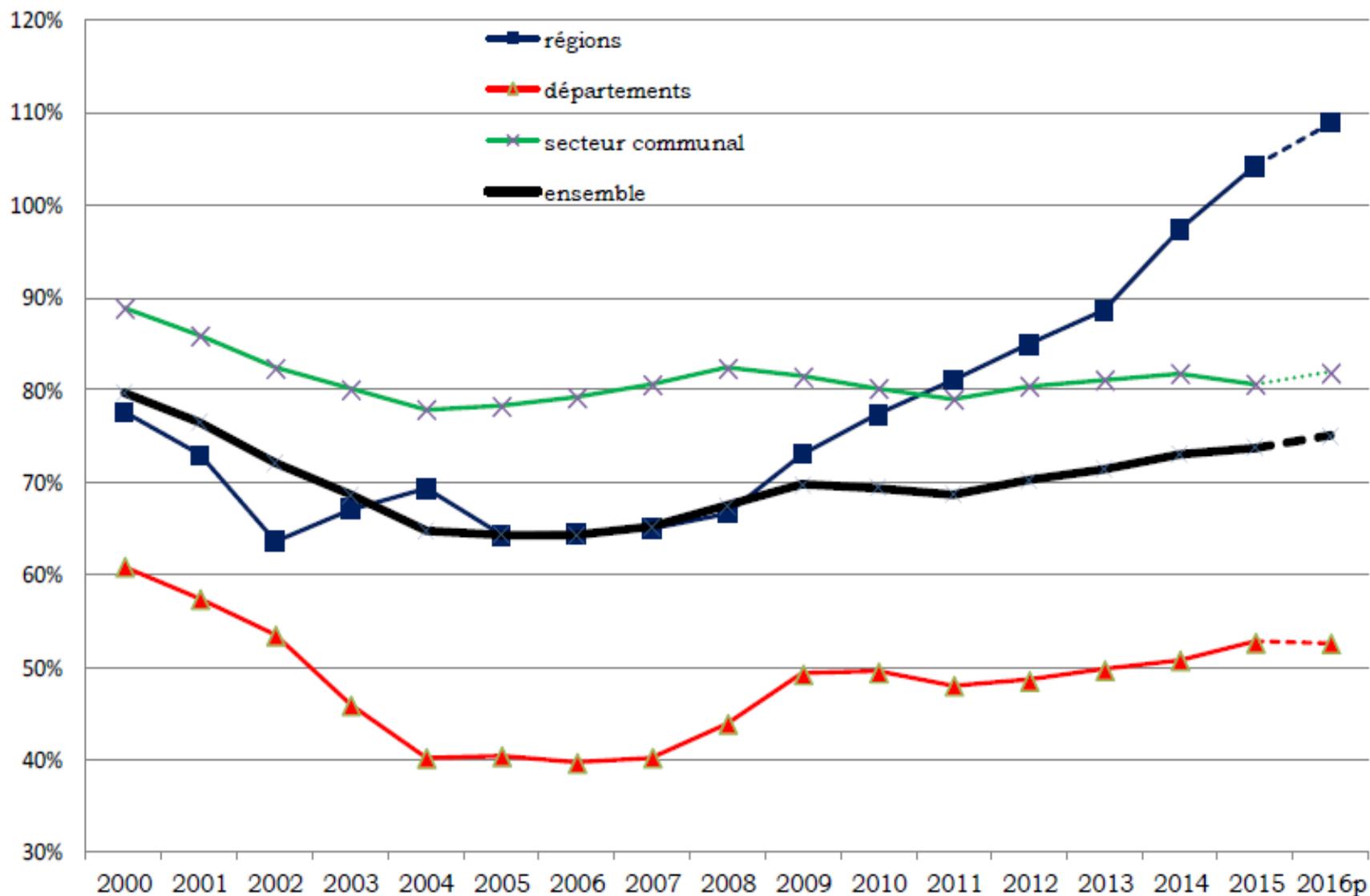
en M €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Montant DGF	40 056	40 846	41 222	41 392	41 390	41 505	40 121	36 607	33 222
Taux d'indexation	+2,1%	+2% (inflation +0,5%)	+0,6%	Montant fixé en valeur	Montant fixé en valeur	+0,3%	-3,3%	-8,8%	-9,3%

**GRAPHIQUE 4 - REPARTITION DE LA DGF ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITES EN 2016**



Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

## TAUX D'ENDETTEMENT : DETTE / RECETTES DE FONCTIONNEMENT



## Dépenses et dettes des administrations publiques locales en 2015

	Dépenses des administrations publiques locales		Formation brute de capital fixe des administrations publiques locales		Dette des administrations publiques locales	
	en % du PIB	part dans les APU (en %)	en % du PIB	part dans les APU (en %)	en % du PIB	part dans les APU (en %)
Allemagne	20,7	47,2	1,5	68,8	26,5	37,2
Autriche	18,0	34,8	1,3	45,3	10,2	11,8
Belgique	26,6	49,3	2,0	89,7	18,3	17,2
Bulgarie	10,4	25,9	4,3	68,7	1,4	5,2
Chypre	1,3	3,2	0,2	9,2	1,5	1,4
Croatie	12,1	25,9	1,0	34,6	1,6	1,9
Danemark	35,8	64,3	1,7	44,4	7,3	18,2
Espagne	21,6	49,8	1,8	69,9	27,5	27,7
Estonie	9,4	23,7	1,4	25,4	3,6	36,6
Finlande	23,8	40,9	2,2	55,4	8,9	14,1
France	11,4	20,1	1,9	55,1	9,0	9,4
Grèce	3,3	6,0	0,7	18,9	0,9	0,5
Hongrie	8,1	15,9	2,5	37,7	0,2	0,2
Irlande	2,6	7,4	0,3	15,0	1,9	2,1
Italie	14,6	28,8	1,3	58,0	8,4	6,4
Lettonie	9,2	24,8	1,3	28,9	6,0	16,4
Lituanie	7,9	22,5	1,1	30,3	2,0	4,6
Luxembourg	4,7	11,4	1,3	33,9	2,1	9,7
Malte	0,6	1,4	0,1	3,2	0,0	0,1
Pays-Bas	14,3	31,8	1,8	52,5	8,6	13,2
Pologne	12,7	30,7	2,1	47,4	4,2	8,2
Portugal	5,8	12,1	0,8	38,5	5,9	4,6
République tchèque	11,5	26,9	2,5	47,6	2,5	6,0
Roumanie	9,7	27,3	2,9	56,6	2,5	6,4
Royaume-Uni	10,8	25,0	1,0	37,8	4,7	5,3
Slovaquie	7,5	16,5	1,5	24,9	2,4	4,4
Slovénie	9,3	19,3	2,3	45,4	2,0	2,5
Suède	25,1	49,7	2,2	50,0	9,3	21,4
<b>Union européenne (28 pays)</b>	<b>15,7</b>	<b>33,1</b>	<b>1,6</b>	<b>52,9</b>	<b>12,6</b>	<b>14,8</b>

Source : Eurostat.

## 2 La loi NOTRe et ses perspectives.

La loi NOTRe (7 Août 2015) est la loi qui porte sur la Nouvelle organisation territoriale de la République. Elle rentre en application depuis le 1<sup>o</sup> janvier de cette année.

Cette loi a trois objectifs :

- il s'agit d'abord de clarifier les compétences entre les différents échelons régionaux pour éviter les doublons coûteux et pour que les acteurs économiques sachent précisément à qui s'adresser.

En particulier, il s'agit d'éviter le principe de la clause de compétence générale qui permettait à certaines collectivités de faire un peu tout.

Au départ cette clause devait être totalement supprimée pour tous les échelons. François Hollande a jugé bon de la maintenir pour les communes. On peut le comprendre : il s'agit de l'échelon le plus proche des problèmes. Mais on peut aussi le regretter : c'est également l'échelon le plus sensible aux pressions électoralistes.

## PRINCIPAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ENTRE LES ÉCHELONS TERRITORIAUX

- **Commune → EPCI**
  - Eau : distribution et assainissement.
  - Déchets : collecte et traitement.
  - Tourisme : promotion touristique, dont les offices de tourisme.
  - Gens du voyage : création et gestion des aires d'accueil.
- **Département → Commune et EPCI**
  - Économie : aides indirectes aux entreprises (aide à l'investissement immobilier).
- **Département, Commune, EPCI → Région**
  - Économie : aides directes aux entreprises (toutes formes), création du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation (SDREII).
  - Aménagement du territoire : élaboration du schéma régional d'aménagement et du développement durable du territoire (SRADDET).
  - Déchets : plan régional de prévention et de gestion des déchets.
- **Département → Région**
  - Transports : transport scolaire, gares routières, transport interurbain par cars, transport à la demande.

- le second objectif de cette loi est de diminuer le nombre total de collectivités locales en les obligeant à se regrouper : c'est le principe de création des EPCI : établissements publics de coopération intercommunale qui oblige les communes à se regrouper.

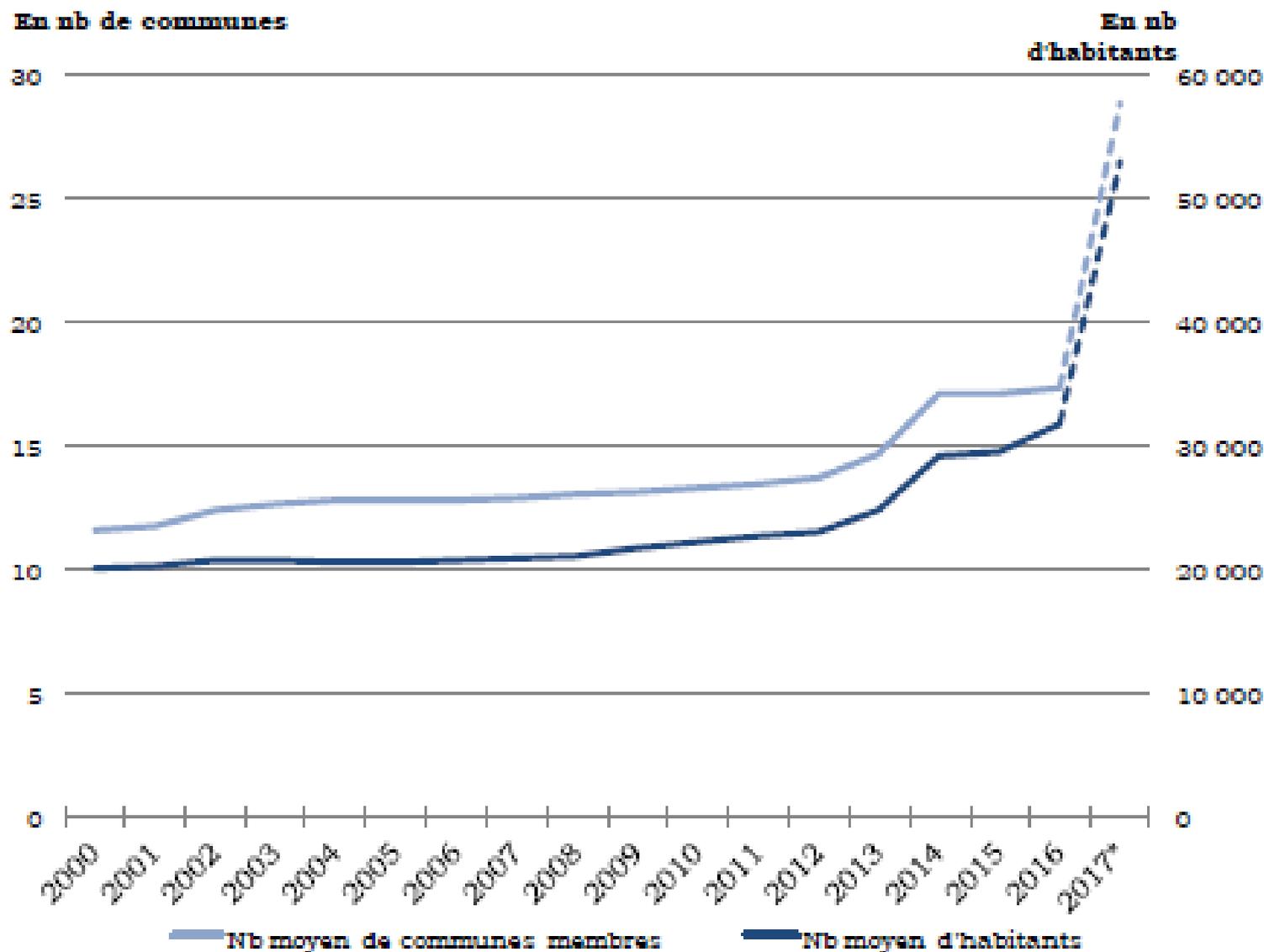
Le principe général est que les EPCI doivent comporter au moins 15 000 habitants. Ce principe est néanmoins variable selon la taille du département et son caractère plus ou moins rural.

En Mayenne, par exemple, les EPCI peuvent ne regrouper que 10 000 habitants.

Ceci suppose néanmoins que d'anciens regroupements intercommunaux soient obligés de fusionner : la taille des EPCI augmente alors : 20 000 habitants en moyenne jusque dans les années 2010 et plus de 50 000 habitants désormais.

Dans la même perspective l'Etat encourage à la fusion de communes pour donner naissance à des communes nouvelles de taille plus importante.

# Figure 2 : Taille moyenne des intercommunalités au 1<sup>er</sup> janvier



Sources : DGCL, Banatic ; Insee

Dans le même ordre d'idées la loi NOTRe a créé 14 métropoles dont les compétences devraient remplacer celles des départements et dont le périmètre reprend les anciennes agglomérations.

- tout ceci rejoint le 3<sup>o</sup> objectif de cette loi : il s'agit de mutualiser et de rationaliser les dépenses des collectivités locales pour être à la fois moins onéreuses et plus efficaces.

Cette loi pose néanmoins des problèmes. Retenons en deux :

- l'augmentation de la taille des collectivités risque d'éloigner la prise de décision des préoccupations des habitants : les petites communes en particulier risquent de souffrir.

- il n'est pas certain que la création des EPCI et des métropoles simplifient les échelons administratifs dans la mesure où on peut craindre qu'ils s'ajoutent aux anciens échelons plus qu'ils ne les remplacent véritablement (les anciennes communes font beaucoup de résistance aux métropoles). L'enjeu est important : moins de collectivités locales = moins d'élus !

**Tableau 1 : Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre (au 1<sup>er</sup> janvier de l'année)**

EPCI à fiscalité propre	2000	2012	2013	2014	2015	2016	2017 <sup>***</sup>
Métropoles	-	1	1	1	11	13	14
Communautés urbaines	12	15	15	15	9	11	12
Communautés d'agglomération	50	202	213	222	226	196	213
Communautés de communes	1 533	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 003
SAN	9	5	4	4	3	-	-
Districts*	241	-	-	-	-	-	-
<b>Total des EPCI à fiscalité propre</b>	<b>1 845</b>	<b>2 581</b>	<b>2 456</b>	<b>2 145</b>	<b>2 133</b>	<b>2 062</b>	<b>1 242</b>
Métropole de Lyon	-	-	-	-	1	1	1
<b>Nombre de communes regroupées **</b>	<b>21 347</b>	<b>35 305</b>	<b>36 049</b>	<b>36 614</b>	<b>36 588</b>	<b>35 858</b>	<b>35 881</b>
<b>Pop. totale regroupée ** (en millions d'hab.)</b>	<b>37,1</b>	<b>59,3</b>	<b>60,9</b>	<b>62,6</b>	<b>62,9</b>	<b>67,0</b>	<b>67,3</b>

Source : DGCL, Banatic

Champ : France (hors Mayotte jusqu'en 2014, y compris Mayotte depuis 2015)

### 3 La réforme inachevée des régions

La réforme des régions s'inscrit dans le cheminement de la loi NOTRe. Il s'agit de regrouper les 22 régions de métropole en 13 régions pour obtenir moins de régions, de taille plus importante et capables de rivaliser avec d'autres régions européennes.

Mais cette nouvelle organisation régionale semble pour le moins inachevée :

- d'une part il y a eu à la fois des regroupements de régions qui n'ont pas posé de gros problèmes (Normandie, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Auvergne Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche Comté), mais d'autres suscitent des problèmes : Bretagne (sans la Loire Atlantique), Grand Est (peu accepté par les Alsaciens), Hauts de France (sans vraiment de signification), Pays de Loire (toujours trop petit et à identité mal définie).

L'impression est que dans certains cas les considérations politiques l'ont emporté sur l'avis des populations.



Part du PIB régional dans le PIB national en 2013, en %



Poids des régions dans la population nationale en 2011, en %



NOUVELLES RÉGIONS

Source : Insee, calculs Alternatives Economiques

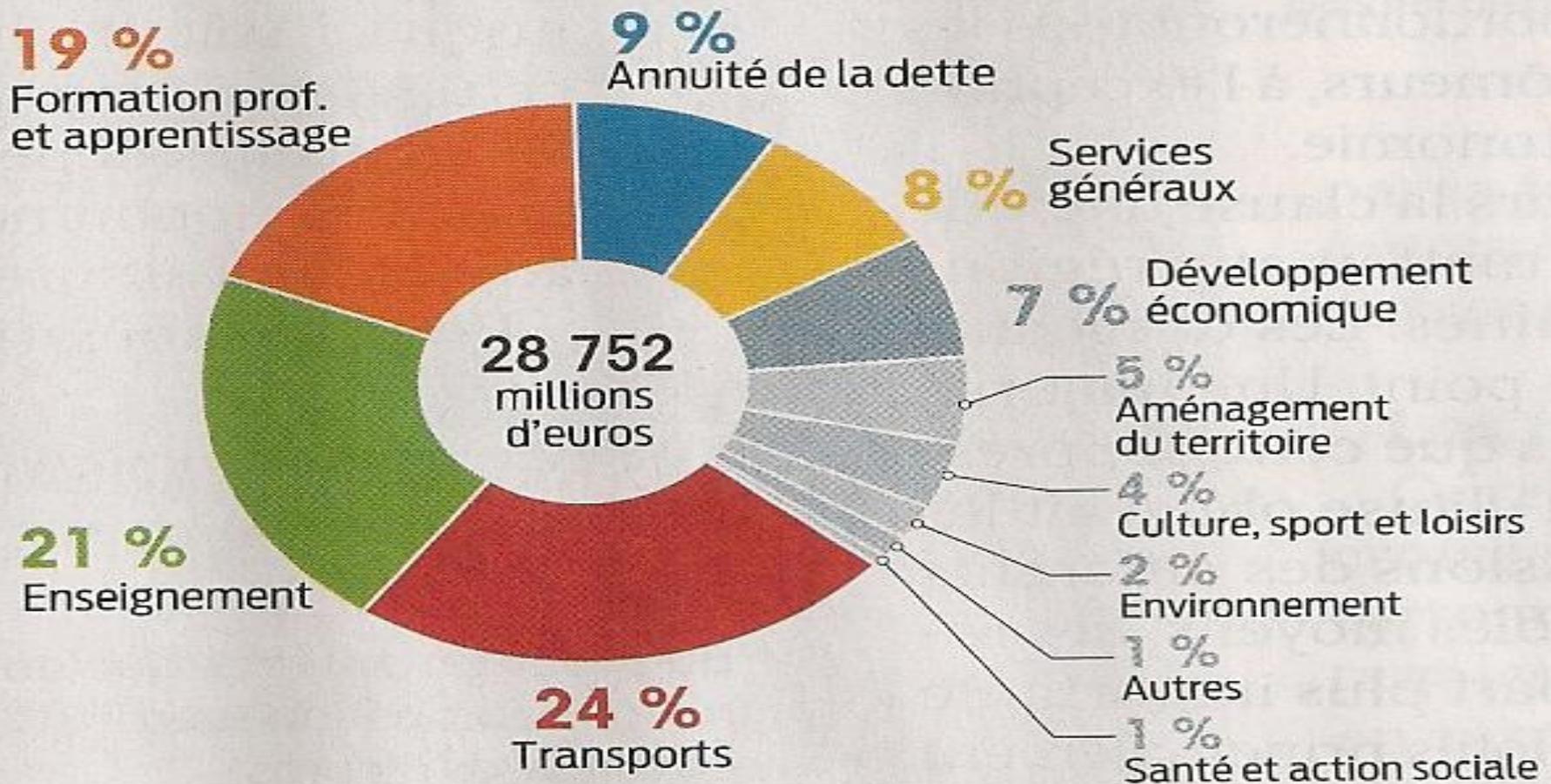
En matière de poids économique et de dépenses, les régions restent encore à la traîne des autres collectivités locales : elles ne représentent que 12.5% des dépenses des collectivités locales (contre par exemple 56% pour les communes et les collectivités de communes).



Le rôle des régions reste assez mal défini : la loi NOTRe leur confie surtout le rôle d'aménagement du territoire et l'action économique.

Mais le soutien à l'économie ne représente pour l'instant que 7% des dépenses régionales et le transport 24%. Le redéploiement des dépenses reste encore à effectuer.

Dépenses des régions par poste en 2013, en millions d'euros



Il faut dire que les régions ont un peu de mal à se situer entre le département et les communes nouvelles. En particulier, ne pas avoir donné de droit d'option à certains département limitrophes (choisir la région à laquelle ils désireraient appartenir) a sans doute été une erreur.

On peut également se demander s'il n'aurait pas fallu aller plus loin : supprimer les départements (au moins comme collectivité à fiscalité propre), à l'exception de certains départements ruraux qui ne disposent pas d'agglomérations de taille suffisante et donner aux régions les budgets de ces départements...

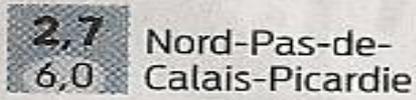
Car les régions françaises restent très petites si on les compare à leurs homologues européennes : le budget moyen des régions françaises est de 2.2 milliards € et le total du budget des régions est de 29.3 milliards €.

Dans le même temps la seule Rhénanie du nord dispose d'un budget de 61.4 milliards €. La région de France la plus peuplée (Ile de France : 12 millions d'habitants pèse à peine autant que la Bavière).

Population en millions d'habitants

- Allemagne
- Italie
- Belgique
- Espagne
- France

Sources : Standard & Poor's et La gazette des communes



**1,2** Moyenne des régions françaises avant la réforme territoriale

**2,2** Moyenne des régions françaises après la réforme territoriale

L'enjeu de cette puissance économique est important, en particulier dans la lutte contre le chômage : certaines régions sont beaucoup plus frappées que d'autres.

### Taux de chômage et croissance de l'emploi dans les régions de France métropolitaine

Niveau du chômage	Taux de chômage des 15-64 ans en 2012	Régions	Nombre d'actifs occupés (en milliers) en 2012	Évolution du nombre d'actifs occupés entre 1975 et 2012	Niveau de la croissance de l'emploi
Faible	12,0 %	Île-de-France	5 401	17,4 %	Forte
	11,3 %	Auvergne-Rhône-Alpes	3 257	30,9 %	
	12,2 %	Nouvelle Aquitaine	2 335	27,8 %	
	11,0 %	Pays de la Loire	1 517	39,6 %	
	10,8 %	Bretagne	1 315	33,3 %	
	12,4 %	Corse	125	63,6 %	
Fort	12,0 %	Bourgogne-Franche-Comté	1 146	10,9 %	Faible
	12,0 %	Centre-Val-de-Loire	1 048	20,4 %	
	13,2 %	Grand Est	2 289	14,1 %	
	16,1 %	Hauts-de-France	2 287	13,0 %	Forte
	13,0 %	Normandie	1 336	12,7 %	
	14,3 %	Occitanie	2 191	53,6 %	
	14,3 %	Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 905	43,1 %	
	12,7 %	France métropolitaine	26 152	24,9 %	

## Conclusion.

Les collectivités locales valent sans doute mieux que les critiques récurrentes sur leurs gaspillages supposés et leur gestion « féodale ».

Elles ont un rôle majeur à jouer dans l'équilibre économique et social de la France. Mais justement notre tradition centralisatrice semble hésiter à leur accorder les moyens qu'elles méritent.

Il faudrait sans doute poursuivre l'effort de rationalisation : supprimer au moins un échelon administratif supplémentaire (en fusionnant par exemple les conseillers départementaux et régionaux), clarifier encore plus les compétences et donner plus de pouvoirs en matière de législation.

Il faudra surtout en finir avec le cumul des situations politiques : les nouveaux députés ne pourront être que députés. C'est déjà un pas. Il faudrait sans doute aller là aussi encore plus loin : limiter strictement à un seul mandat exécutif le pouvoir de certains élus et étendre le principe du non cumul dans le temps : 3 mandats au maximum.