

Rapport Balladur, le mille-feuille administratif en question

Mars 2009 - MF

Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités locale comporte 20 propositions tendant à modifier en profondeur l'organisation administrative du territoire français. De fait, cette organisation est extrêmement complexe : plus de 5 millions d'agents, 200 milliards d'euros de budget, 591 organismes régionaux et départementaux, 65 000 organismes communaux et intercommunaux, 16 000 organismes divers soit, au total plus de 80 000 entités. Commentant cette situation, le comité Balladur pointe l'enchevêtrement des compétences dont découle, en particulier, la possibilité, pour un même projet, d'être financé par plusieurs collectivités locales et parfois aussi par l'Etat.

ORGANISMES	Nombre
Organismes régionaux et départementaux	591
Régions	26
Départements	101
Etablissements publics départementaux	269
Autres	195
Organismes communaux et intercommunaux	65 407
Communes	36 680
Centres communaux d'action sociale (CCAS)	7 295
Caisses des écoles	1 231
Syndicats de communes	17 413
Communautés de communes	2 201
Autres	587
Autres organismes	15 847
Associations syndicales autorisées	14 924
Autres	923
TOTAL	81 845

Source INSEE

Les dépenses des collectivités locales ont représenté 200 milliards d'euros en 2007. Par rapport à 1980, elles ont augmenté deux fois plus vite que la richesse nationale (150 % en volume contre 75 %) et leur part dans le PIB a progressé de trois points pour atteindre 11, 2 %. Cette hausse, toutefois, est en partie imputable au transfert aux collectivités locales de compétences nouvelles. A champ constant, la progression sur la période n'est que de 1,8 point de PIB en raison, essentiellement, de l'accroissement des effectifs des communes et, surtout, des groupements de communes.

5,3 millions de personnes travaillent dans la fonction publique au sens strict du terme (fonctionnaires soumis aux règles du droit public) soit, en termes de population active, 1 Français sur 5. Cette proportion passe à 1 sur 4 si l'on prend en compte les effectifs des établissements à financement public prédominant (établissements d'enseignements privés sous contrat, par exemple) et ceux des entreprises détenues totalement ou partiellement par l'Etat telles la SNCF, la RATP ou La Poste.

Population active en milliers au 31/12/2005

Fonction publique (y compris emplois aidés)	5 305
Autres organismes publics	138
Organismes privés à financement public prédominant	710
Entreprises publiques	712
<i>Total des emplois publics</i>	<i>6 865</i>
Emplois privés	18 005
<i>Emploi total</i>	<i>24 870</i>

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

TYOLOGIE DES EFFECTIFS

Depuis 1994, le nombre des fonctionnaires augmente un peu plus rapidement que l'emploi salarié total (1,4 % contre 1,1 % en moyenne annuelle) en conséquence d'une double évolution : stabilisation des effectifs de la fonction publique d'Etat (ministères principalement) et augmentation au rythme de 2,5 l'an de ceux de la fonction territoriale. Il se répartit à 49 % dans la fonction publique d'Etat (ministères préfectures, rectorats...), 32 % dans la fonction territoriale (régions, départements communes, établissements publics administratifs) et 19 % dans la fonction hospitalière (hôpitaux et maisons de retraites).

Les femmes représentent 59 % des agents. Elles occupent plus souvent que les hommes des emplois à temps partiels : une femme sur cinq dans la fonction publique civile de l'Etat contre moins d'un homme sur dix ; 38 % d'entre elles dans la fonction publique territoriale contre seulement 9 % des hommes.

Plus de la moitié des lauréats aux concours de la fonction publique sont recrutés avec un diplôme supérieur à celui théoriquement exigé aussi bien dans la fonction publique d'Etat que dans la territoriale.

Au 31 décembre 2007, les 2,3 millions de pensionnés des trois fonctions publiques ont perçu une pension moyenne de 1622 euros par mois (âge moyen des nouveaux pensionnés : 59 ans).

En 2006, les agents de la fonction publique d'Etat ont perçu un salaire mensuel net de 2182 euros contre 1669 euros pour ceux de la fonction publique territoriale et 2099 euros pour ceux de la fonction publique hospitalière.

En 2007, les dépenses de personnel de l'Etat ont représenté 120 milliards d'euros soit 45 % du budget total (270 milliards d'euros).

Près de 4 milliards d'euros ont été dépensés par les ministères pour la formation des agents (dont 2,3 milliards d'euros à l'Education nationale) soit 6,6 % de la masse salariale.

Source : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Trop de niveaux d'administration territoriale et trop de collectivités locales, maîtrise imparfaite de la dépense publique locale en raison notamment des excès des financements croisés, enchevêtrement des compétences, vieillissement de la fiscalité directe locale, insuffisance de la démocratie locale dans la mesure où les vraies décisions sont de plus en plus prises au sein des EPCI dont les responsables ne procèdent pas du suffrage direct, absence de prise en compte de la diversité des situations sur l'ensemble du territoire national...

Les critiques adressées à notre système d'administration locale par le comité Balladur au terme des investigations sont nombreuses. De là 20 propositions (voir tableau ci-dessous) qui, pour l'essentiel, s'organisent autour de cinq grands thèmes :

- Développement des intercommunalités au delà de la gestion partagée des services de proximité pouvant aller jusqu'à leur transformation en communes de plein exercice.
- Fusion sur une base volontaire de départements et de régions.
- Désignation de conseillers communs aux départements et aux régions.
- Création par fusion des collectivités existantes, de « métropoles » investies de toutes les compétences communales, intercommunales et départementales : Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes.
- Création du Grand Paris.

Sur tous ces points, le projet de loi que Le Premier ministre est chargé d'élaborer d'ici l'été pour transmission au Parlement à la rentrée cristalliser les positions des uns et des autres car les remises en cause sont fortes. Les débats promettent donc d'être rudes ce qui pourrait alourdir plus encore un climat politique déjà très tendu par la crise économique et la montée du chômage. Par ailleurs, autre sujet de discorde, il n'est pas exclu qu'à cette occasion la question du cumul des mandats soit à nouveau posée.

LES VINGT PROPOSITIONS

1) Favoriser le regroupement volontaire des régions pour en réduire le nombre à une quinzaine.

2) Favoriser le regroupement volontaire de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

3) Désigner au scrutin de liste par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux et, en conséquence, supprimer les cantons.

4) Achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

5) Rationaliser avant 2014, la carte des syndicats de communes.

6) Ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

7) Election au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, en même temps et sur une même liste que les conseillers municipaux.

8) Créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

9) Permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

10) Réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

11) Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal et spécialiser les compétences des départements et des régions.

12) Clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.

13) Tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

14) Définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

15) Réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

16) Compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondé notamment sur les valeurs locatives réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

17) Limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

18) Créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine, après consultation des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

19) Modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'assemblée de Corse.

20) Instaurer une assemblée unique dans départements et régions d'outre-mer.