

A N N E X E

# Le contexte institutionnel français

L'organisation administrative de la France s'appuie sur l'État et trois niveaux de collectivités territoriales sans hiérarchie ou tutelle entre elles. Ces trois niveaux sont, par taille croissante de territoire de compétence :

- les communes au nombre de 37 000 environ, administrées par un conseil municipal qui élit en son sein un maire ;
- les départements, au nombre de 100, administrés par un conseil général sous l'autorité d'un président du conseil général élu par le conseil ;
- les régions, au nombre de 26, administrées par un conseil régional sous l'autorité d'un président du conseil régional élu par le conseil.

Au niveau national, on trouve le Gouvernement et le Parlement composé de deux chambres : l'Assemblée nationale formée de députés élus au suffrage universel direct et le Sénat dont les membres sont élus au suffrage indirect par les grands électeurs (représentants élus des collectivités territoriales).

Dans chaque département, l'État est représenté par un préfet de département.

Dans chaque région, l'État est représenté par un préfet de région. Celui-ci est en même temps préfet du département siège de la région.

Les collectivités sont des assemblées élues au suffrage universel direct.

Les communes peuvent en outre se constituer volontairement - sous réserve de certaines prérogatives du préfet - en groupement ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour assumer ensemble certaines de leurs compétences : les formes possibles pour ces groupements sont décrites au chapitre I. Les assemblées délibérantes de ces groupements sont nommées et non élues au suffrage universel direct.

Les lois de 1982, dites de décentralisation, ont consacré la libre administration des collectivités territoriales (organes élus, vote de l'impôt local, contrôle budgétaire et contrôle de légalité *a posteriori*).

Les collectivités territoriales et leurs groupements réalisent désormais les trois quarts des investissements publics civils en France.

## A. Les communes

La commune est la collectivité territoriale la plus proche de la population, celle qui gère la plus grande partie des services publics indispensables à la vie collective.

### La diversité des communes françaises

Sur 37 000 communes environ qui regroupent 60,2 millions d'habitants :

- les 10 premières communes comptent plus de 5 millions d'habitants (9 % de la population française) ;
- les 37 communes de plus de 100 000 habitants rassemblent plus de 9 millions d'habitants (15 % de la population française) ;
- 31 000 communes (soit 85 % du total) ont moins de 2 000 habitants.

Les responsabilités des communes ont été établies il y a plus d'un siècle, en 1884. Les lois de décentralisation ont étendu les domaines de responsabilité du conseil municipal en matière sociale, et surtout en matière d'urbanisme.

En 2000, les dépenses totales des communes et de leurs groupements s'élevaient à 72 milliards d'euros dont 31 % consacrés aux investissements et 69 % au fonctionnement.

### Les compétences des communes

- Gestion des biens communaux (ce sont les communes qui ont les patrimoines les plus importants)
- Fixation de l'organisation de la vie collective (marchés...)
- Administration de la vie locale (registres de naissance, mariage, décès...)
- Responsabilité des services publics offerts à la population :
  - réseau de voirie municipale et stationnement ;
  - approvisionnement en eau, gaz, électricité ;
  - assainissement ;
  - éclairage public ;
  - collecte et traitement des ordures ménagères ;
  - services de sécurité ;
  - équipements socio-culturels ;
  - espaces verts ;
  - pompes funèbres ;
  - services sociaux ;
  - enseignement primaire (hors personnel enseignant payé par l'État) ;
  - aide aux personnes en difficulté ;
  - **services de transport public lorsque la commune a créé un « périmètre de transports urbains »** (cf. chapitre 1).

### Les compétences des communes (suite)

- Responsabilité de l'urbanisme local : planification du développement et de l'aménagement urbain, plan local d'urbanisme, permis de construire, certificats d'urbanisme et de conformité, droit de préemption urbain
- Construction et gestion de logements sociaux (organismes spécialisés)
- Le maire est investi du pouvoir de police et de maintien de l'ordre sur le territoire de la commune, sous réserve des attributions dévolues au représentant de l'État dans le département (police générale et sécurité).

### Les ressources des communes et de leurs groupements

PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX : 53 % des ressources

- Taxe foncière sur les propriétés non bâties
- Taxe foncière sur les propriétés bâties
- Taxe d'habitation
- Taxe professionnelle (payée par les employeurs)
- Contributions et taxes diverses

TRANSFERTS REÇUS DE L'ÉTAT : 18 % des ressources

- Dotation globale de fonctionnement (DGF)
- Dotation générale de décentralisation (DGD)
- Dotation globale d'équipement (DGE)

EMPRUNTS : 9 % des ressources

RESSOURCES DIVERSES (redevances, revenus du domaine, dons, subventions, etc.) : 20 % des ressources

Source : DGCL – Données 2000.

## B. Les départements

Les départements sont des entités de tailles très diversifiées, puisque les populations varient de 2 555 000 habitants pour le département du Nord à 73 500 habitants pour celui de la Lozère. La superficie est également très variable, allant de 10 000 km<sup>2</sup> pour la Gironde à 105 km<sup>2</sup> pour Paris.

Depuis 1871, le département est à la fois une personne morale représentant les individus habitant sur son territoire et une circonscription administrative de l'État placée sous l'autorité d'un préfet nommé par le Gouvernement.

Les lois de décentralisation de 1982 ont transféré le pouvoir exécutif du préfet aux présidents des conseils généraux, assemblées élues des départements. Elles ont conféré aux départements de nouvelles prérogatives, notamment en matière sociale et pour les transports scolaires. Le préfet reste toutefois le représentant désigné de l'État dans le département et, à ce titre, exerce de larges responsabilités.

En 2000, les dépenses totales des départements s'élevaient à 37,5 milliards d'euros dont 36 % consacrées aux investissements et 64 % au fonctionnement.

### Les compétences des départements

- Gestion du domaine départemental
- Compétence de droit commun d'administration générale
- Compétence de droit commun en matière d'aide sociale, de protection maternelle et infantile
- Gestion et amélioration de la voirie départementale
- Construction et gestion des logements sociaux (organismes spécialisés)
- Construction, équipement et entretien des collèges
- **Organisation des transports collectifs routiers non urbains et des transports scolaires non urbains (depuis 1982-1983)**
- Gestion des espaces verts (avec les communes)
- Politique des espaces naturels sensibles
- Prérogatives diverses en matière de planification, de développement économique, social et culturel
- Le président du conseil général exerce les pouvoirs de police sur le domaine du département, notamment en ce qui concerne la circulation, sous réserve des attributions dévolues aux maires et au représentant de l'État dans le département.

### Les ressources des départements

PRODUITS DES IMPOTS : 58 % des ressources

DIRECTS :

- Taxe foncière sur les propriétés non bâties
- Taxe foncière sur les propriétés bâties
- Taxe d'habitation
- Taxe professionnelle (payée par les employeurs)

INDIRECTS :

- Taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement
- Vignette automobile (limitée depuis 2000 aux véhicules à usage professionnel)
- Divers impôts ou taxes

TRANSFERTS REÇUS DE L'ÉTAT : 13 % des ressources

EMPRUNTS : 8 % des ressources

RESSOURCES DIVERSES : 21 % des ressources

Source : DGCL – Données 2000.

## C. Les régions

Les 22 régions de France métropolitaine sont de tailles très diverses : elles regroupent de 2 départements (Alsace, Corse, Haute-Normandie et Nord-Pas-de-Calais) à 8 départements (Île-de-France, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes). En général, les régions comptent au moins 1 million d'habitants, à l'exception du Limousin et de la Corse. De plus, les 4 départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) sont aussi des régions et, à ce titre, possèdent un conseil régional. Les régions des départements d'outre mer sont monodépartementales.

La région est la structure la plus récente (lois de décentralisation de 1982) de l'administration locale française. Elle est devenue une collectivité territoriale le 16 mars 1986, date des premières élections des conseillers régionaux au suffrage universel direct.

La vocation première donnée aux régions est l'aménagement de l'espace et le développement de l'espace socio-économique régional. La loi SRU du 13 décembre 2000 a transféré aux régions l'organisation des services du transport ferroviaire régional de voyageurs. Le décret du 27 novembre 2001 fixe les conditions de ce transfert de compétences.

Les dépenses totales des régions, comparées à celles des autres collectivités territoriales, sont faibles : en 2000, elles dépensaient 12,7 milliards d'euros, soit trois fois moins que les départements. Ces dépenses étaient consacrées à 55 % aux investissements et à 45 % au fonctionnement.

### Les compétences des régions

- Planification, programmation et coordination du développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique du territoire, dans le respect de l'autonomie et des attributions des départements et des communes
- Cofinancement de la voirie (avec l'État et les départements)
- **Organisation des services de transports ferroviaires et routiers de voyageurs d'intérêt régional (depuis le 1er janvier 2002)**
  - Élaboration d'un schéma régional de transport coordonnant un volet «transport de voyageurs» et un volet «transport de marchandises»
  - Construction, équipement, entretien des lycées
  - Formation professionnelle et apprentissage (avec l'État)
  - Parcs naturels régionaux
  - Préparation de plans régionaux (choix stratégiques et objectifs à moyen terme du développement, ainsi que moyens nécessaires pour y parvenir). Les accords avec l'État pour la programmation des investissements sont formalisés dans des contrats de plan État-Région.

### Les ressources des régions

• PRODUIT DES IMPOTS : 55 % des ressources

1. DIRECTS :

- Taxe foncière sur les propriétés non bâties
- Taxe foncière sur les propriétés bâties
- Taxe professionnelle (payée par les employeurs)

2. INDIRECTS :

- Taxe d'immatriculation automobile (taxe sur les cartes grises)
- Taxe additionnelle aux droits de mutation
- Divers impôts ou taxes

TRANSFERTS REÇUS DE L'ÉTAT : 9 % des ressources

EMPRUNTS : 9 % des ressources

RESSOURCES DIVERSES : 27 % des ressources

Source : DGCL – Données 2000.

Les contrats de plan État-Région (CPER) déterminent pluriannuellement les grands programmes d'investissements qui seront mis en œuvre ainsi que la répartition des financements. Ils traduisent les priorités communes de l'État et de la Région. Les CPER en cours couvrent la période 2000-2006. Il convient toutefois de souligner que les transports collectifs n'apparaissent que dans le contrat de plan de l'Île-de-France.

## D. L'État

Malgré la décentralisation de 1982/1983 et ses transferts de compétences et de ressources aux collectivités locales, le rôle de l'État dans l'économie et l'administration françaises locales reste encore très important.

L'État est représenté dans les départements par un préfet chargé des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public, et du contrôle de légalité des actes des conseils municipaux et généraux. Délégué du Gouvernement, il représente directement les ministres. Le préfet dirige les services locaux de l'État. Il est seul habilité à engager l'État dans le département.

Au niveau régional, le représentant de l'État est le préfet de région. Il intervient peu dans le domaine des transports urbains sinon pour assurer la cohérence des démarches de planification de niveau local et de niveau régional.

En 2002, le budget général de l'État atteignait 268 milliards d'euros dont 10,5 % sont destinés au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Tableau comparatif de la fiscalité de l'État et des collectivités territoriales en 2000 (en millions d'euros)

État Recettes fiscales directes et indirectes	Impôt sur le revenu (produit brut)	51 496
	Impôt sur les sociétés (produit net)	40 757
	Autres impôts directs	22 245
	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	25 480
	Taxe sur la valeur ajoutée (produit net)	103 855
	Enregistrement, timbre et taxes indirectes	16 161
	A déduire : remboursements et dégrèvements (dont impôts divers autres qu'IS et TVA)	50 496 17 719
	<b>TOTAL des recettes fiscales nettes de l'État</b>	<b>236 482</b>
	Collectivités locales Recettes fiscales directes (3)	Taxe d'habitation
Taxe sur le foncier bâti		13 868
Taxe sur le foncier non bâti		832
Taxe professionnelle		24 125
<b>Ensemble des quatre taxes</b>		<b>50 251</b>
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1)		2 119
Taxe pour frais de chambres consulaires (2)		1 410
Taxe spéciale d'équipement au profit d'établissements publics		24
Taxes annexes (balayage, redevance des mines, pylônes)		227
<b>TOTAL de la fiscalité directe locale</b>		<b>54 832</b>
<b>Versement destiné aux transports en commun (VT)</b>		<b>3 844</b>

Sources : ministère des Finances – le budget de l'État 2000, ministère de l'Intérieur, direction générale des collectivités locales- Observatoire des finances locales 2000, et Mémento du GART.

(1) Compte non tenu de la taxe versée par France Télécom et La Poste et redistribuée au niveau national.

(2) Chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, et chambre des métiers.

(3) Le tableau ne comporte que les recettes fiscales directes pour l'année 2000. La fiscalité indirecte, qui comporte principalement la taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement, la taxe sur les cartes grises, et la taxe sur l'électricité, s'élevait en 1997 à 5 603 millions d'euros.

## E. Les responsabilités générales en matière de transports publics de voyageurs

### État

- Législation et réglementation des activités de transport et contrôle de leur application
- Organisation des services de transport public d'intérêt national
- Tutelle des entreprises nationales de transport (RFF, SNCF et RATP)
- Définition du cadre général des politiques de transport public de personnes pour le développement d'un service public de qualité
- Incitation au développement des réseaux et de l'intermodalité, par le biais notamment de soutiens financiers aux autorités organisatrices
- Fixation des normes de sécurité et contrôle technique de leur application
- Élaboration de schémas de services collectifs de voyageurs et de marchandises
- Évaluation des politiques de transport et développement d'outils d'analyse et d'aide à la décision (statistiques, études)
- Promotion de programmes de recherches, d'études, d'expérimentation et d'innovation en matière de transports
- Encadrement national des évolutions tarifaires des transports publics urbains

### Régions

- Organisation des services de transports ferroviaires et routiers de voyageurs d'intérêt régional
- Élaboration du schéma régional de transport
- Conventionnement des services régionaux routiers et ferroviaires

### Départements

- Organisation des services de transports publics non urbains, dont les transports scolaires
- Élaboration de schémas départementaux de transport
- Choix du mode d'exploitation des transports publics non urbains et des transports scolaires

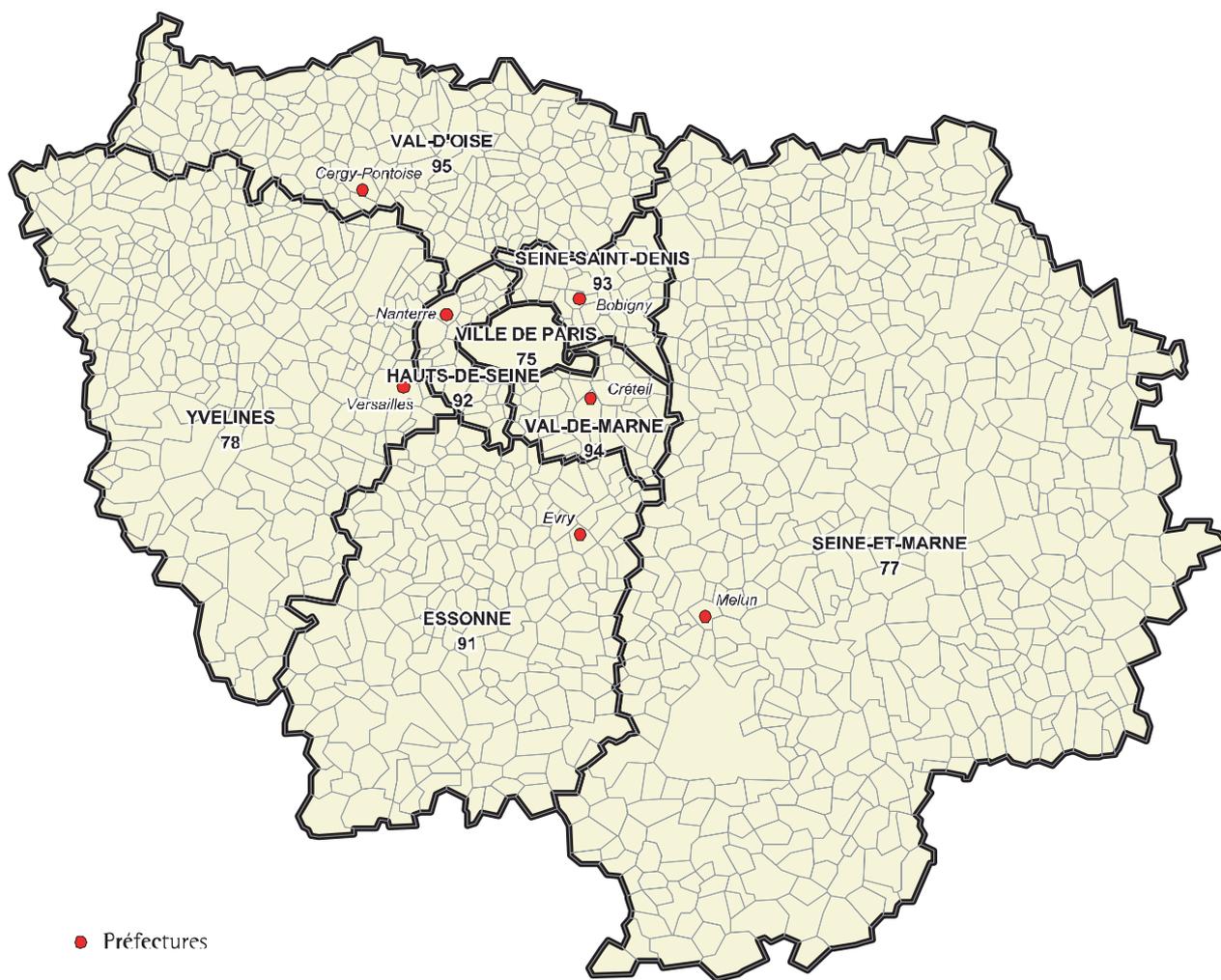
### Communes ou groupements de communes

- Organisation des services de transports publics urbains après création d'un périmètre de transports urbains (PTU)
- Élaboration de plans de déplacements urbains (PDU)
- Choix du mode d'exploitation des transports publics urbains

## LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS DE FRANCE MÉTROPOLITAINE



## LES DÉPARTEMENTS DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE







## Liste des sigles et abréviations

AOTU	Autorité organisatrice des transports urbains
AOT	Autorité organisatrice de transport
ADATRIF	Association pour le développement et l'amélioration des transports en région Île-de-France
APTR	Association professionnelle des transports publics routiers de voyageurs dans la région parisienne
CC	Communauté de communes
CA	Communauté d'agglomération
CU	Communauté urbaine
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CPER	Contrat de plan État-Région
DTT	Direction des transports terrestres
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public industriel et commercial
FEDER	Fonds européen de développement régional
GART	Groupement des autorités responsables de transport
LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie
Loi MOP	Loi sur la maîtrise d'ouvrage publique
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
OPTILE	Organisation professionnelle des transporteurs d'Île-de-France
PDU	Plan de déplacements urbains
PLU	Plan local d'urbanisme
PREDIT	Programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres
PTU	Périmètre de transports urbains
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RIF	Région Île-de-France
RER	Réseau express régional
SA	Société anonyme
SAEM	Société anonyme d'économie mixte (équivalent de SEM)
SARL	Société anonyme à responsabilité limitée
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte (équivalent de SAEM)
SNC	Société en nom collectif
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRU	(Loi) solidarité et renouvellement urbains
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
TC	Transports collectifs
TCU	Transports collectifs urbains
TCSP	Transport collectif en site propre
TER	Transport express régional
TRG	Transport routier guidé
UTP	Union des transports publics
VT	Versement transport
Province	La France métropolitaine, en dehors de la région Île-de-France



## Quelques sites internet utiles

Ministère chargé des Transports : [www.transports.equipement.gouv.fr](http://www.transports.equipement.gouv.fr)

Ministère chargé de l'Économie et des Finances : [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

Ministère chargé de l'Intérieur : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

CERTU : [www.certu.fr](http://www.certu.fr) et [www.certu.fr/transport](http://www.certu.fr/transport)

INSEE : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

STIF : [www.stif-idf.fr](http://www.stif-idf.fr)

GART : [www.gart.org](http://www.gart.org)

UTP : [www.utp.fr](http://www.utp.fr)

En outre, de nombreuses AOTU et entreprises exploitantes ont mis en place un site Internet. Il est impossible de les citer toutes. Les lecteurs sont donc invités à y accéder à l'aide d'un moteur de recherche.

© CERTU - 2002

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement,  
Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les  
constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du  
CERTU est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque  
procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les  
articles 425 et suivants du Code pénal.

Coordination : Service Éditions (Patrick Marchand)

Mise en page : NUMERICA ☎ 04 76 04 04 92

Impression : JOUVE ☎ 01 44 76 54 40

Achévé d'imprimer : novembre 2002

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2002

ISBN CERTU : 2-11-093129-9

Cet ouvrage est en vente au CERTU

Bureau de vente :

9, rue Juliette Récamier

69456 LYON cedex 06 - France

☎ 04 72 74 59 59

Internet : <http://www.certu.fr>