

L'ÉCONOMIE AUJOURD'HUI

*La chronique d'Yves Crozet **

Décentralisation

Une solution pertinente ?

La République française était une et indivisible. Elle est maintenant une, indivisible et ... décentralisée. Ce changement de nos principes constitutionnels a été voulu par le Premier Ministre, Jean-Pierre Raffarin, car il constitue le socle sur lequel sont annoncées d'importantes réformes visant à rendre plus efficace et mieux ciblée l'action publique. Forts des succès dont se targuent de nombreuses régions françaises dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités, l'ancien président de la région Poitou-Charentes considère que le développement des pouvoirs des collectivités locales est une réponse adaptée aux défis qu'affrontent les États modernes.

En première analyse, ce diagnostic est largement partagé par la classe politique. La première vague de la décentralisation n'a-t-elle pas été lancée par la gauche en 1982 ? Et ces idées n'ont-elles pas été d'abord répandues dans les années 1960 par le PSU, avant d'être partiellement reprises par le Général de Gaulle dans sa proposition de référendum d'avril 1969 ? En fait, le consensus n'est pas si évident, car l'idée de décentralisation plonge ses racines dans des traditions idéologiques diverses, voire contradictoires. Une rapide généalogie de la décentralisation aidera d'abord à mieux comprendre pourquoi ce mouvement lancé par la gauche pour certaines raisons est aujourd'hui repris par la droite avec des objectifs renouvelés. Une fois opérée cette clarification, il faudra s'interroger sur la pertinence de cette réforme. Au vu des expériences antérieures conduites en France et à l'étranger, il est fort probable que l'Histoire fasse preuve de son ironie habituelle. Malgré des résultats contraires à ceux affichés par la droite et contradictoires avec les intérêts de la base électorale de la gauche, ou peut-être à cause de tout cela, la décentralisation

pourrait être une réponse pertinente à la question de la modernisation de l'action publique.

Le principe de la concurrence appliqué aux administrations ?

Une ambiguïté doit être levée d'emblée sur la dérive que pourrait connaître la notion de décentralisation si on la rendait synonyme de régionalisation, au sens que certaines mouvances régionalistes, qui se qualifient parfois de nationalistes, ont plus ou moins clairement adopté en France. Bien au-delà de la défense du « folklore » local, elles sont allées, durant l'entre-deux-guerres, jusqu'à considérer qu'il existait des bases identitaires régionales plus importantes que la référence nationale (1). Plus ou moins reliées à des mouvements antirépublicains et se fondant volontiers sur la référence au « sang », ces orientations ont été clairement rejetées en France dès la Révolution et, plus près de nous, dans les principes constitutionnels. La République est une et indivisible ; ajouter qu'elle est décentralisée ne signifie donc pas que les tendances centrifuges sont acceptées. Cela va sans dire, mais va mieux en le disant. Cette vision des choses est clairement rejetée par la gauche et la droite républicaines qui, tout en étant d'accord sur la place centrale de la nation, n'ont pas la même vision de la décentralisation.

* *Professeur à l'Université Lyon 2*

(1) On connaît aujourd'hui les revendications corses et basques, mais aussi, fut-ce de façon moins affirmée, savoyardes ou bretonnes. Les unes et les autres ne datent pas d'hier. Alors que, dans les années 1930, la République était fragilisée par les tensions sociales, politiques et économiques (sans oublier les affaires), de nombreux mouvements régionalistes cherchaient déjà à s'établir sous couvert de restaurer les traditions locales.



Lorsque la gauche lance le chantier de la décentralisation, dès son retour au pouvoir en 1981, elle le fait au nom de la liberté et de l'égalité.

■ En rapprochant la décision publique du lieu de sa mise en œuvre, le pouvoir de l'électeur est renforcé et les élus sont responsabilisés. En d'autres termes, le rôle de l'administration centrale est réduit, car il constitue un écran entre le citoyen et ses représentants. Décentraliser revient à gagner un espace de liberté.

■ Cette marge de manœuvre accrue ne doit pas être payée par un accroissement des inégalités entre les régions, départements et communes. L'unité nationale est donc garantie par le fait que la fiscalité reste très largement nationale. Même si les collectivités bénéficient de quelques ressources nouvelles (vignettes, cartes grises), elles n'ont de maîtrise que sur la fiscalité locale traditionnelle (2). Leurs ressources viennent donc majoritairement de l'État, via la dotation globale de fonctionnement et divers versements contractuels (par exemple les contrats de Plan État-Région).

La droite ne rejette pas ces deux principes de liberté et d'égalité, elle les reprend même à son compte. Mais elle le fait avec des nuances qui nous rappellent que, dans l'analyse économique, le thème de la décentralisation s'inscrit clairement dans une tradition anglo-saxonne (3) qui se méfie de l'action publique. Ce que craint fondamentalement ce courant de pensée est le trop d'État, l'enflure des services publics, la substitution de l'intérêt particulier des bureaucrates à l'intérêt général. Pour échapper à ce risque, l'économiste américain M. Tiebout a proposé en 1956 une possible concurrence entre les administrations sous la forme du « vote avec les pieds ». L'idée est relativement simple. Même si, comme l'a montré son compatriote P. Samuelson en 1954, on ne peut pas se passer des administrations pour produire certains biens collectifs (4), il est possible de conserver les règles canoniques de la concurrence. Il suffit pour cela

que les services publics soient produits par des collectivités locales qui se retrouvent de fait en compétition pour attirer des résidents, qui seront à la fois des usagers des services publics et des contribuables capables de jauger le rapport qualité-prix de leurs localisations potentielles. La mobilité résidentielle est donc la principale incitation à l'efficacité des services publics locaux. Dans la perspective de l'analyse économique, l'efficacité est donc, avec la fiscalité (5), le maître mot de la décentralisation. Est-ce aussi le point de vue de l'actuel gouvernement français ?

La nouvelle décentralisation : quels enjeux ?

Présentée par J.-P. Raffarin comme un moyen de faire face aux lourdeurs (fiscales, fonctionnelles...) du fonctionnement administratif français, la nouvelle vague de décentralisation renvoie à l'évidence à un enjeu d'efficacité. En améliorant cette dernière, ce qui est recherché est un coût de fonctionnement moindre pour des services publics, comme l'éducation, l'entretien des routes, etc. Les syndicats, et les partis de gauche sont bien sûr très méfiants sur tous ces points. D'une part, car ils craignent l'inégal potentiel financier des régions pour la fourniture des services publics, et donc une atteinte au principe d'égalité. D'autre part, car ils savent bien

(2) Les fameuses « Quatre Vieilles » : taxes foncières (bâti et non bâti), taxe d'habitation, taxe professionnelle. Il n'est pas anodin que ce soit la gauche qui ait supprimé la vignette, recette importante des départements après 1982, aujourd'hui compensée par une dotation centrale. L'impossibilité de réformer la fiscalité locale pour l'asseoir sur les revenus plutôt que sur le patrimoine n'est-elle pas le signe que l'on rechigne à donner une marge de manœuvre fiscale aux collectivités locales ?

(3) Au XVIII^e siècle, John Locke affirmait déjà que l'interventionnisme était une « maladie française ».

(4) Qu'il s'agisse des activités régaliennes, comme la police, l'armée, la justice, ou « tutélaires », comme certains services liés à l'éducation, la santé, les transports, etc.

(5) Le courant théorique favorable à la concurrence entre fournisseurs de service public est qualifié de « fédéralisme fiscal ».

qu'il s'agit de remettre en cause les actuels modes de fonctionnement des services publics. Nous sommes donc loin de l'accord apparent entre gauche et droite sur les bienfaits de la décentralisation. Tous les ingrédients sont au contraire réunis pour que nous assistions à une confrontation majeure, opposant d'un côté les tenants de la liberté et de l'égalité, et de l'autre les défenseurs de l'efficacité et de la baisse de la fiscalité. Si les choses se passent ainsi, le blocage est garanti (6).

Une telle impasse serait dommageable car la France a besoin de réformes. Mais le succès de ces dernières suppose que soient déboulonnés quelques mythes (au sens péjoratif) et qu'en soient renforcés d'autres (au sens noble du terme).

Le mythe a, au sens noble, une importance-clé dans les sociétés, lorsqu'il aide à préciser à la fois les racines et les projets communs. À ce titre, la nation, l'égalité et la liberté, valeurs communes à la droite et à la gauche, sont des mythes fondateurs et nécessaires. La nouvelle vague de décentralisation doit s'inscrire d'emblée dans cette tradition redistributrice, qui n'est pas celle du fédéralisme fiscal anglo-saxon, mais emprunte à sa déclinaison germanique l'idée d'une péréquation fiscale nationale et explicite des collectivités les plus riches vers celles qui ont un moindre potentiel fiscal. Il faut clairement lier le financement des nouvelles responsabilités des collectivités locales aux mécanismes fiscaux de la solidarité nationale. Avant d'agiter le chiffon rouge d'une plus grande efficacité des services publics (7), il faut commencer par engager un débat sur la fiscalité qui scellera ce pacte de solidarité, car la question de la fiscalité a toujours été centrale dans les démocraties. Elle doit donc être symboliquement placée en tête des débats sur la décentralisation. À ce titre, il est très dommageable de faire croire que l'on va régler le problème par un tour de passe-passe en transférant aux collectivités locales une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers

(TIPP). D'abord, car il sera tentant de lier taxe reversée aux collectivités locales et taxes perçues localement, ce qui est le contraire de la solidarité. Ensuite, parce que l'on gomme complètement le débat sur la solidarité en pensant le résoudre par le prélèvement sur ce trésor « mythique » de Bercy !

Le mythe, au sens péjoratif, renvoie à des croyances obsolètes, qu'il faut abandonner. La décentralisation nous en offre deux beaux exemples.

■ Le premier est celui qui considère que l'on peut réduire le poids total des dépenses publiques, et donc des impôts, en décentralisant. Or, en France comme ailleurs, les processus de décentralisation ont débouché au mieux sur une stagnation et le plus souvent sur une augmentation des dépenses publiques. Pour la simple raison que les besoins sont immenses. Que l'on prenne en France le cas des écoles maternelles et primaires, transférées aux communes, celui des collèges, transférés aux départements, ou des lycées transférés aux régions, partout les dépenses publiques ont augmenté (8). Il en a été de même en Espagne où la décentralisation n'a pas touché que les bâtiments, mais aussi la gestion des personnels. La droite fait preuve d'une grande naïveté en croyant que des élus locaux sauront mieux qu'un inspecteur d'académie fermer des

(6) Les protestations qu'a connues l'Éducation nationale au printemps 2003 contre la réforme des retraites ont été attisées par la décentralisation annoncée de certains personnels. Projet flou, qui a été considéré comme le premier pas d'une privatisation de l'éducation. Le fait d'assimiler décentralisation et privatisation (voire mondialisation) est le signe que le débat entre dans le champ symbolique, le plus propice aux blocages.

(7) On s'étonne qu'un homme aussi avisé que Claude Allègre annonce une réforme de son administration en parlant de " dégraisser ". Croyait-il qu'un ministre peut, en France, attaquer de front plus d'un million de fonctionnaires ?

(8) Le même constat prévaut pour le transport régional de voyageurs, pour lequel les régions françaises sont autorités organisatrices depuis janvier 2003. L'expérience conduite depuis 1997 dans sept régions expérimentatrices a montré que l'amélioration de la qualité du service se traduit par une hausse des subventions.



classes à très faible effectif ou limiter l'embauche de personnels éducatifs. Croire ou laisser croire que la décentralisation est un moyen de réduire les dépenses publiques revient à ignorer que la démocratie locale n'est pas forcément plus vertueuse en matière d'usage des fonds publics. Surtout lorsque les besoins sont très importants comme dans le cas de l'éducation ou des transports. L'essentiel dans ces domaines n'est pas la décentralisation proprement dite, mais les expérimentations qu'elle permet. Car l'expérimentation est la seule façon de montrer que l'on peut organiser différemment les services publics puisque des comparaisons sont possibles.

■ Même si cela est contre-intuitif, la fin du mythe de la baisse des dépenses publiques appelle à remettre en cause un autre mythe, ancré à gauche de l'échiquier politique : le mythe de l'intangibilité des modes d'organisation du service public. Du fait même du poids persistant des dépenses publiques, des exigences d'efficacité doivent présider à leur mise en œuvre. Lorsqu'une organisation comme l'Éducation nationale devient extrêmement gourmande en fonds publics, la collectivité ne

peut se résoudre à l'idée selon laquelle la qualité du service ne peut provenir que d'une hausse du nombre de fonctionnaires. Comme toute organisation, les administrations doivent être capables d'évoluer et d'adapter leur fonctionnement, y compris par une remise en cause des anciennes règles du jeu. Pour cela, rappelons qu'il est très difficile de réformer par le haut, fût-ce par une loi d'orientation (9). La tyrannie du statu quo s'impose aisément lorsqu'elle s'abrite derrière les principes d'égalité et de liberté. Aussi, seules des expérimentations locales peuvent montrer qu'il est possible de fonctionner autrement, avec de meilleurs résultats.

Au total, pour ne pas s'enliser, comme tant d'autres réformes, la décentralisation doit remplir deux conditions préalables :

- expliciter ses choix en matière de solidarité inter-régionale et donc de fiscalité nationale ;
- insister sur les expérimentations locales, nécessaires au renouvellement de l'organisation des services publics.

Yves Crozet

15 septembre 2003

(9) Dans le cas de l'Éducation nationale, il est curieux de voir les ministres successifs se lancer dans des grandes réformes pensées en haut et qui, toutes, s'enlisent du fait de l'inertie d'un ensemble qui ne peut changer que par les marges. Tout le monde sait cela dans l'Éducation nationale. Pourquoi les ministres ne le savent-ils pas ?