

Décentralisation : l'exigence du débat

Le Monde, 16 juin 2003

Jean-Paul Fitoussi, Henri Lachmann, Pierre Richard et Michel Crozier

La décentralisation n'intéressait pas les Français ; elle apparaissait au mieux comme un simple "réglage" technocratique des institutions. Voici que la proposition de transférer certains personnels non enseignants de l'éducation nationale vers la fonction publique territoriale rencontre la plus ferme des oppositions. Fondée sur une méfiance envers les pouvoirs locaux, la crainte d'une hausse des impôts locaux, celle d'une transition préparant la privatisation, cette opposition se nourrit aussi de rumeurs diverses quant à une possible dégradation des services publics.

Que penser de ces réactions ? Au minimum, que la réforme a fait l'objet d'un déficit d'explication et que ses intentions restent obscures. Egalement que les Français méconnaissent largement la fonction publique territoriale, où près de 1,4 million d'agents travaillent depuis des années à des missions de service public.

Derrière la contestation pointe la crainte d'un abandon du service public, voire de la notion d'intérêt général. N'est-ce pas là un contresens radical ? Car la décentralisation consiste à diversifier les modes d'action publique, non à affaiblir cette action. Tout confier à l'Etat central ne constitue pas forcément le meilleur mode de gouvernement aujourd'hui.

L'Etat central n'a le plus fréquemment ni les moyens ni les informations nécessaires pour adapter son action aux circonstances locales, pour gérer, dans un souci d'égalité des chances, les spécificités.

De plus, le cadre politique et économique dans lequel s'inscrit la France n'est plus seulement celui des frontières hexagonales, mais aussi celui d'un réseau de coopérations et de compétitions, européen et potentiellement mondial.

Cet état de fait redonne du poids aux territoires, qui forment des noeuds de réseau, et permet de nouvelles complémentarités entre Etat central et pouvoirs locaux susceptibles de mieux asseoir l'efficacité des pouvoirs publics en général.

Cette contestation fait donc aussi écho aux grandes transformations de notre époque qui ont bouleversé de nombreux repères.

Dans un tel contexte, les sentiments d'impuissance et d'abandon sont vifs. Face à la mondialisation, un besoin nouveau de sécurité, d'enracinement et de considération se fait jour chez le citoyen.

Mais c'est lors de crises aiguës, comme celle que nous vivons aujourd'hui, que se dessinent les pistes d'avenir. La décentralisation n'est bien sûr pas la solution miracle à ce malaise profond. Mais elle porte en elle une autre forme, plus ouverte et plus efficace, d'engagement public, par une meilleure appréhension des problèmes et une responsabilité accrue des élus, c'est-à-dire du politique.

Les collectivités ont fait leurs preuves depuis les lois Defferre de 1982. L'investissement dans les lycées et les collèges est bien supérieur à celui que faisait l'Etat, et si certains problèmes demeurent, il est indéniable que la situation s'est améliorée. Plus récemment, les conditions de transport ferroviaire des voyageurs dans les régions qui en ont assumé la responsabilité conjointement avec la SNCF se sont notablement améliorées.

Que pourrait apporter de plus la décentralisation ? Cette réforme est l'occasion de dresser un "inventaire public" de la France, dans l'optique de conforter ce qui fonctionne bien et de développer des solutions nouvelles là où les dysfonctionnements sont patents.

Un exemple : la crise des urgences à l'hôpital. Les collectivités locales pourraient contribuer à la résoudre, en ouvrant, par exemple, des centres de santé locaux, offrant des permanences médicales avec des horaires élargis. Les urgences seraient alors réservées aux cas les plus graves. L'accès aux soins en serait amélioré pour les patients, en même temps que les conditions de travail du personnel médical. Mais il ne s'agit là que d'une piste qui mérite d'être discutée. L'important est de comprendre qu'une implication plus grande des collectivités locales peut participer à l'amélioration de la qualité des services publics sans rompre l'égalité républicaine.

La décentralisation, on le voit, n'a rien d'un jeu de Meccano abstrait. Au contraire, elle est l'occasion d'améliorer l'action publique, en amont des problèmes, par des plates-formes locales de dialogue visant à identifier et à anticiper les besoins, en aval par des réponses "sur mesure".

Tout cela ne risque-t-il pas de coûter cher ? Premièrement, l'action publique centralisée peut être source de surcoûts importants, par sa lenteur et l'empilement des échelons. Ces coûts sont supportés par tous les contribuables sans réelle contrepartie en termes de services.

Deuxièmement, la Constitution stipule qu'il ne peut y avoir de transferts de compétences sans transferts de ressources : il ne devrait dès lors pas y avoir de hausse massive des impôts locaux.

Troisièmement, les doublons administratifs, dénoncés par les adversaires de la décentralisation, disparaîtront dès lors que des compétences auront effectivement été transférées dans leur totalité, générant de substantielles économies.

Plus l'impôt sera défini et levé localement, mieux il pourra être contrôlé par les élus locaux, responsables devant leurs électeurs. L'enjeu actuel consiste à rendre la fiscalité locale actuelle plus lisible, afin que les services rendus par l'impôt (investissements, services quotidiens) soient mieux identifiés par tous.

La décentralisation est aussi l'occasion de crever l'abcès entre le monde de l'entreprise et le secteur local : il est possible d'imaginer que la taxe professionnelle fasse l'objet d'accords-cadres régionaux entre les entreprises et les collectivités locales.

On touche là au coeur du projet de décentralisation, à cette notion de responsabilité conjointe des élus et des citoyens dans le cadre des règles édictées par l'Etat central, qui a la charge de la cohésion nationale. Plus la décision se fera au niveau local, sur tous les sujets qui concernent la vie quotidienne des Français, plus les citoyens seront en position de demander des comptes aux responsables.

Cela suppose un revirement des comportements des politiques, et notamment la fin du cumul des mandats, mais aussi des citoyens appelés à devenir des acteurs du processus et non des consommateurs aux guichets. En ouvrant un dialogue permanent des représentants du peuple avec la société civile, la décentralisation peut favoriser les compromis plutôt que les passages en force, la résolution des problèmes plutôt que les affrontements stériles. Elle est l'occasion de clarifier les processus de décision, d'explicitier les enjeux et les choix opérés, bref, d'en finir avec l'opacité et le soupçon. Dans le climat actuel de défiance et de tension politique, ce n'est pas une piste à négliger.

Pourquoi une réforme qui pourrait être si utile au pays suscite une telle levée de boucliers ? Sans doute parce que beaucoup pensent qu'elle reviendrait à abolir le principe républicain d'égalité. C'est une préoccupation qu'il convient donc de prendre au sérieux. La crainte est celle d'une concurrence fiscale entre collectivités locales dont le résultat pourrait être une dégradation des services publics. Une autre crainte est celle du développement d'inégalités majeures dans la qualité des services publics entre les collectivités riches et celles dont la situation financière est difficile. Les premières sont en mesure de consacrer des sommes beaucoup plus importantes aux missions décentralisées et par là même d'attirer les populations déjà les plus favorisées.

Pour apaiser ces craintes, il suffirait que les règles qui organisent la décentralisation prévoient un système de péréquation qui garantisse l'égalité des chances sans pour autant décourager les initiatives et les innovations locales.

Certes décentraliser rendra les inégalités plus visibles, mais ne nous leurrions pas : la France, sous un vernis uniforme, est déjà un pays aux multiples statuts et aux inégalités criantes. Quoi de commun en effet entre le département de la Lozère et celui des Hauts-de-Seine ? En revanche, reconnaître ouvertement ces différences devrait permettre d'améliorer l'efficacité des dispositifs de réduction des inégalités, par la péréquation et les expérimentations.

Les questions posées par la décentralisation sont riches et passionnantes. Elles concernent tous les Français et méritent un large débat de société. Malgré la tenue des Assises des libertés locales, il s'agit encore d'un débat d'initiés aux yeux du grand public. Il est donc urgent de lui donner une place beaucoup plus large au sein des médias, et notamment à la télévision et à la radio.

L'organisation de nos services publics mérite que l'on se donne les moyens de créer une véritable concertation nationale, à l'école, dans les associations, les syndicats et les entreprises. Pour préserver l'objectivité du débat, il serait souhaitable d'en confier l'organisation, ainsi que le suivi ultérieur de la réforme, à une autorité indépendante, composée de personnalités venues d'horizons divers et connues pour leur compétence et leur engagement.

La France a su au fil de l'histoire inventer différentes manières de concilier l'universalité de son projet et la diversité de ses facettes : l'heure est venue de prendre au mot François Mitterrand, quand il jugeait que "la France avait eu besoin d'un pouvoir centralisé pour se faire" et qu'elle avait aujourd'hui "besoin d'être décentralisée pour ne pas se défaire...", renversant ainsi "le mouvement multiséculaire de centralisation", comme nous y avait invités le général de Gaulle.

Michel Crozier est sociologue, directeur de recherche émérite au CNRS. Jean-paul Fitoussi est président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Henri Lachmann est président-directeur général de Schneider Electric SA. Pierre Richard est président de Dexia.