

Décentralisation, une réforme impossible ?



Par **Agnès Verdier-Molinié**¹
Directeur de la Fondation Ifrap (Fondation pour la Recherche sur les Administrations et les Politiques Publiques)

Pourquoi la décentralisation intelligente et rigoureuse en matière maîtrise des dépenses publiques semble-t-elle impossible en France ?

- D'une part, parce que l'État ne veut rien lâcher de ses prérogatives.
- D'autre part, car nul n'a le courage de revenir vraiment sur la clause générale de compétences.

Quand l'Allemagne gère son éducation au niveau local (moins de 7 % des dépenses au niveau fédéral, 80 % au niveau du *land* – voir infographie p. 20), quand le Royaume-Uni instaure un forfait par élève délivré par les autorités locales à partir de 2014, quel que soit le statut de l'école, la France reste toujours arc-boutée sur son modèle de financement de l'éducation centralisée : l'État rémunère les professeurs, la région gère les lycées et rémunère les personnels techniques (TOS), le département supervise les collèges et les transports scolaires et la commune gère les écoles primaires.

La gestion de l'enseignement principalement par un échelon local (région ou commune)

comme l'ont adopté nombre de pays européens serait beaucoup plus cohérente. Cela passera par un forfait par élève et par an qui serait versé à chaque école qui redonnerait du sens à l'expression « égalité des chances ».

La spécialité française est celle des financements croisés venant de multiples strates publiques qui diluent les responsabilités et faussent les comparatifs de coûts. C'est le cas pour l'éducation mais c'est aussi le cas pour la culture ou l'aide au développement. Marseille est un bon exemple : le Mucem, « le grand musée de civilisation pour l'Europe et la Méditerranée » a trouvé comme un frère jumeau dans le Centre régional de la Méditerranée (Cerem), « un symbole de fraternité entre les peuples de la Méditerranée »... Mucem et Cerem vont donc cohabiter dans la même ville avec le même objet : célébrer les peuples de la Méditerranée. L'art contemporain est un autre bon exemple : vingt-deux fonds régionaux d'art contemporain (Frac) en

métropole doublonnés par les villes et départements qui se lancent aussi dans la course. Paris dispose ainsi d'un Fonds municipal d'art contemporain (Fmac) ; à Marseille, c'est le Fonds communal d'art contemporain (Fcac), créé en 1949 ; à Nice, le musée d'Art moderne et d'Art contemporain (Mamac) : tous ces fonds dépassant le millier d'œuvres.

Quant à l'aide publique au développement, c'est aussi une mission publique dont la généralisation à différents échelons pose problème : l'État a consacré en 2012 près de 9,98 milliards d'euros à l'aide publique au développement, voire 10,39 milliards d'euros si on y intègre les agences et opérateurs et la taxe spéciale sur les

Clarifier le « qui fait quoi » dans le mille-feuille local permettrait d'économiser à soi seul 11,6 milliards d'euros par an

billets d'avions. À côté, les aides des collectivités en matière d'aide publique au développement se montent à 70 millions d'euros, soit 0,57 % de l'effort d'État, l'aide extérieure des collectivités au sens large étant d'environ 250 millions d'euros. Est-il normal que les collectivités participent

même à la marge à l'effort global d'APD ? Est-il légitime que le volume total de leur action extérieure ne soit pas précisément audité, alors qu'il apparaissait dès 2005 comme près du double ?

Autre sujet, celui du nombre de communes : la France compte 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne. Trois fois plus de communes que l'Allemagne, plus peuplée, et presque quatre fois plus que le Royaume-Uni d'où un fort émiettement (75 % ont moins de 700 habitants) qui en complexifie la gestion locale et en rend problématique l'accès aux services publics

1 - Auteur de « 60 milliards d'économies, oui... mais tous les ans ! » aux Éditions Albin Michel.

La décentralisation

obligatoires et facultatifs, services d'état civil, d'action sociale, SDIS, caisse d'action sociale, HLM.

Simplification, modernisation, fusions

Il serait tentant de les fusionner, pour faire des économies. Depuis 1966, l'État pousse donc à la création d'intercommunalités. Avec succès, puisque 93 % des communes sont regroupées dans des intercommunalités. Mais les économies ne sont pas au rendez-vous ; en effet, à côté des nouvelles formes de coopération, la France a toujours gardé ses 36 600 communes, lesquelles ont continué d'embaucher. En Île-de-France par exemple, la communauté d'agglomérations Arc de Seine rassemblait cinq communes (Chaville, Issy-les-Moulineaux, Meudon, Vanves et Ville-d'Avray) comptant au total un peu plus de 162 000 habitants. Mais la chambre régionale des comptes a révélé que « la communauté n'a pas été en mesure d'indiquer si sa création avait ou non permis la réalisation d'économies de personnel corrélatives dans les communes la composant ». L'intercommunalité s'est justifiée par l'augmentation de sa population et a estimé que sa création n'avait pas pour vocation de freiner les actions menées par les communes... De fait, le conseil des prélèvements obligatoires a remarqué que la mise en place d'une intercommunalité faisait généralement augmenter les taux des impôts locaux, en particulier la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation.

Paradoxalement, à l'heure où le gouvernement promeut, avec juste raison, un « choc de simplification », nul au gouvernement ne s'engage en faveur du référendum alsacien, alors que cela aurait pu être un laboratoire de la modernisation de l'action publique locale. On ne compte plus les rapports – notamment dernièrement celui de l'OCDE sur la gestion des politiques publiques en France – qui ont mis à l'index le mille-feuille à la française et le chevauchement des domaines de compétences des différents échelons comme source de gaspillages budgétaires. Plus que de décentralisation au sens classique du terme, il faudrait parler de cartographie des missions publiques, de redéfinition des périmètres, de simplification mais aussi de fusions. On pense naturellement à des politiques publiques emblématiques

comme l'éducation, la culture mais aussi les aides aux entreprises ou l'action sociale qui sont des politiques publiques particulièrement éparpillées entre les différents niveaux d'administration. Pour cela, il faudrait s'interroger sur la suppression de la clause générale de compétence et une réflexion approfondie sur le principe de subsidiarité de l'action publique.

Réformer profondément

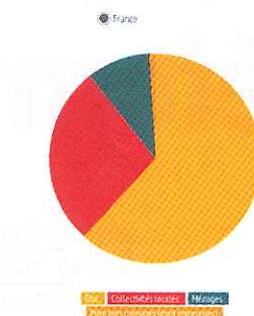
l'action publique signifie aussi anticiper le fait que certains services publics n'auront plus dans le futur en termes d'effectifs et d'antennes locales une place aussi importante tandis que d'autres devraient monter progressivement en puissance. À titre d'exemple, nous devrions voir dans les prochaines années une réduction substantielle des services déconcentrés des finances publiques et du nombre de Caisses primaires d'assurance maladie tandis que le nombre de crèches augmentera sur le territoire. Cette réflexion globale est celle que la France attend de la modernisation de l'action publique. Elle doit être menée avec l'objectif d'économiser sur les dépenses publiques en terme de réduction de coût de production (60 milliards d'euros si on rapproche notre propre coût de production de 27,7 % du PIB de la moyenne de l'UE qui est de 24,9 % (chiffres OCDE)).

Repenser les périmètres publics

François Hollande a lancé, en octobre 2012, les états généraux de la démocratie territoriale. Prudent, le président ne parle pas de fusionner les départements et les régions, et encore moins les communes ; il préfère aller « au bout de la logique des blocs de compétences ». « Clarifier le qui fait quoi », dit, en substance, l'entourage de la ministre de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, ce qui se traduit par la mise en place de « chef de filât ». Maintenant, il faut aller plus loin.

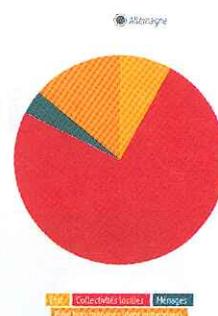
Clarifier le « qui fait quoi » dans le mille-feuille local permettrait d'économiser à soi seul 11,6 milliards d'euros par an. Mais pour y arriver, en dépit de l'opposition probable du Sénat, il faudra réduire l'aléa moral des élus. C'est-à-dire s'attaquer pour de bon à la suppression du cumul des mandats. Cela

Financement de l'Éducation en France et en Allemagne (premier et second degré)



Source : chiffres OCDE, retraitements Fondation FRAP

Financement de l'Éducation en France et en Allemagne (premier et second degré)



Source : chiffres OCDE, retraitements Fondation FRAP

passera aussi par la possibilité de comparer les coûts entre des services publics ce qui suppose de mener une véritable ouverture des données publiques locales (y compris microéconomiques, annexes des comptes, contrats de délégation de services publics, exécution budgétaire des opérateurs, etc.). Au-delà, il faudra aussi avancer sur l'idée de rendre plus responsables de leur financement les collectivités territoriales. En effet, elles reçoivent aujourd'hui environ 50 % de leurs financements sous forme de prélèvements sur recettes de l'État, ce qui n'est pas sain. Responsabiliser les décideurs locaux nécessiterait de leur conférer un véritable pouvoir de taux, sur une fiscalité renouée et dynamique contre la suppression de la garantie de l'État sur ces mêmes recettes.

Quant à l'État, il lui faudra accepter d'abandonner totalement une partie de ces recettes fiscales désormais transférées et des missions comme celle du traitement des professeurs, de la gestion des retraites publiques, de la culture, de l'allocation adulte handicapé laquelle devrait trouver plutôt sa place dans le bloc de dépenses de la sécurité sociale... Dans le cadre de la discussion du projet de loi sur les métropoles, les sénateurs écologistes proposent ces derniers jours la disparition à terme des conseils généraux et la suppression immédiate de la clause générale de compétence pour les départements. Repenser véritablement les périmètres publics, leur conférer à chacun la maîtrise des ressources qui les financeront, ce devrait être cela la véritable feuille de route du nouvel acte III de la décentralisation. ■