



## Face à la pandémie, « l'urgence est de décentraliser mieux »

Terra Nova publie mercredi un rapport sur la refondation de l'action publique territoriale. Pour Daniel Behar, l'un des coauteurs, plutôt que de supprimer un étage du mille-feuille administratif, il faut travailler sur la coopération entre les différents échelons.

**Interview de Daniel Behar**, Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris

**Par Thibaut Sardier**

Le 12 janvier 2021

En ligne : [https://www.liberation.fr/debats/2021/01/12/face-a-la-pandemie-l-urgence-est-de-decentraliser-mieux\\_1810933](https://www.liberation.fr/debats/2021/01/12/face-a-la-pandemie-l-urgence-est-de-decentraliser-mieux_1810933)



Le Premier ministre, Jean Castex, à la préfecture de Marseille, le 24 octobre. Photo Nicolas Tucac. AFP

Parmi les mille problèmes soulevés par la pandémie de coronavirus, en voilà un qu'on avait peut-être sous-estimé : la pagaille territoriale à la française. L'Etat en a-t-il fait assez pour les vaccins ? [Régions et villes peuvent-elles sécuriser des stocks de masques](#) sans que leur compétition tourne à la foire d'empoigne ? Voilà qui interroge la répartition des pouvoirs de l'Etat aux communes en passant par les régions, les départements ou les intercommunalités.

Alors qu'un nouveau projet de loi de décentralisation, baptisé «4D» doit être prochainement examiné en Conseil des ministres, le think tank Terra Nova publie mercredi un rapport intitulé [«Après la décentralisation : quinze propositions pour refonder l'action publique territoriale»](#). Plutôt que d'appeler, comme souvent, à la suppression de l'une des couches du célèbre «mille-feuille territorial», les chercheurs Daniel Behar et Aurélien Delpirou appellent à arrêter de répartir les compétences par niveau territorial pour mieux coordonner l'action de ces différents échelons. L'Etat, de son côté, doit arrêter de s'impliquer directement dans une multitude de projets locaux. De quoi permettre une meilleure et plus grande réactivité en cas de crise ? C'est notamment ce qu'espère le géographe Daniel Behar, professeur à l'Ecole d'Urbanisme de Paris et coauteur de ce rapport.

### **Votre rapport arrive au moment où de nombreux maires créent des centres de vaccination et regrettent la lenteur de l'Etat. Comment interpréter ces relations houleuses ?**

Ce n'est pas seulement l'Etat qui est en cause, mais aussi les collectivités qui se lancent dans une surenchère à qui sera le plus efficace pour vacciner ou obtenir des masques. Mais cela révèle bien la place problématique de l'Etat : aujourd'hui, il n'est plus capable d'organiser l'action territoriale ni de définir des zones dans lesquelles il intervient directement. La multiplication des programmes catégoriels comme [«Action cœur de ville» pour les villes moyennes](#), «Petites villes de demain» pour le rural, ou même les quartiers prioritaires de la politique de la ville n'a pas de sens ! L'Etat n'a pas vocation à s'impliquer – même sous la forme de contrats – dans des projets territoriaux pour mille petites villes, sous peine de saupoudrer de l'argent public sans grande cohérence. En revanche, il est là pour élaborer des cadres d'action et garantir des financements dont les collectivités territoriales peuvent se saisir pour les combiner au mieux. Face à la pandémie, cela veut dire qu'il doit garantir la disponibilité des vaccins sur tout le territoire et les règles générales d'accès au vaccin, mais qu'il peut laisser à d'autres niveaux le soin d'organiser concrètement la vaccination.

## **L'exécutif a donc eu tort de répondre à la crise sanitaire en promettant toujours plus d'attention aux particularités de chaque territoire ?**

Des gilets jaunes au Covid, la réponse a souvent consisté à mettre en avant le territoire et la proximité. [La nomination de Jean Castex](#), maire d'une petite ville des Pyrénées, au poste de Premier ministre en est un éloquent symbole. Ce faisant, on utilise le territoire comme une valeur refuge, alors même que l'on ne sait plus très bien de quoi il s'agit. J'en veux pour preuve la façon dont on a opposé, durant la première vague, des métropoles confrontées à une circulation rapide du virus et des espaces ruraux «à l'abri». Avec la deuxième vague, on a vu un département «hyper rural» comme la Haute-Loire afficher l'un des plus forts taux de mortalité, du fait des liens qu'il entretient au quotidien avec Lyon ou Saint-Etienne.

Cela montre une autre réalité territoriale, une France des flux et du «zapping territorial». Plutôt que de s'adapter à cette nouvelle réalité, l'Etat opère une fuite en avant pour retrouver une légitimité. Il investit la proximité [en réactivant le binôme maire préfet](#) de la III<sup>e</sup> République, comme s'il existait encore des sociétés locales qui vivent, travaillent ou consomment au même endroit. Il reste aveugle au va-et-vient permanent entre les territoires que [les gilets jaunes avaient bien cerné en s'installant sur les ronds-points](#).

## **Pourquoi la solution n'est-elle pas de décentraliser plus ?**

Parce que l'urgence est de décentraliser mieux. La France est un pays déjà très décentralisé, comme le rappellent les grands pouvoirs du maire, contrepoids de l'Etat centralisé : il dispose de la clause de compétence générale et du pouvoir de délivrer les permis de construire. Depuis les années 1960, les efforts de décentralisation ont suivi le modèle tayloriste, attribuant de façon étanche des prérogatives à chaque échelon territorial. Or la pandémie nous a appris qu'il était impossible de séparer les problèmes : santé, continuité des services publics, approvisionnement alimentaire... Tout cela va ensemble et pose des questions spécifiques à chaque niveau territorial. Plutôt que de chercher à définir qui commande ou quel étage du mille-feuille territorial supprimer, il faut passer en mode projet et se demander comment on agence la coopération entre les niveaux territoriaux.

Nous proposons de remettre au centre la notion d'autorité organisatrice : les différentes compétences auraient ainsi un échelon de référence, qui ne serait pas chargé seul de décider et de mettre en œuvre mais de réunir les différents acteurs pour élaborer les politiques les plus adaptées, que ce soit en matière d'écologie, de social, de santé, etc. Poser ainsi les problèmes, c'est aussi éviter des compétitions

territoriales qui n'ont pas lieu d'être, comme on l'a vu au printemps lorsque des maires aussi bien que des présidents de région ont voulu sécuriser des stocks de masque sans chercher à coopérer. L'action publique serait ainsi globalement plus efficace si, comme on le propose, l'Etat conditionnait la distribution de ses moyens aux collectivités locales à une obligation de coopération entre elles, inscrite dans la loi.

### **Dans ce nouveau montage, comment se différencient les niveaux territoriaux ?**

L'Etat peut garder la priorité sur certains sujets régaliens, comme la santé ou la sécurité. Mais il doit aussi fixer de grands objectifs nationaux et s'assurer de l'égalité territoriale au travers de ses propres responsabilités (l'école, la police...) Nous distinguons ensuite deux niveaux : les régions et les départements constituent un bloc intermédiaire, les intercommunalités et les communes forment un bloc local. Chacun de ces blocs doit combiner ses efforts et ses moyens – comme c'est déjà souvent le cas – pour appréhender les problèmes aux bonnes échelles.

Pour cela, nous proposons de synchroniser tous ces mandats locaux, et de les débiter par l'élaboration de contrats dans lesquels seraient réparties – pour la durée du mandat – les compétences de chacun. Cela permettrait de territorialiser localement des choix politiques de l'Etat central qui peinent aujourd'hui à trouver des applications concrètes, en s'adaptant aux particularités de chaque territoire. Par exemple, aujourd'hui, l'Etat vise en matière d'écologie l'objectif du [«zéro artificialisation nette» des sols](#). Or la traduction effective peine à se mettre en place. La coordination que nous imaginons avec ces blocs territoriaux peut permettre de le faire.

### **Où est la politique dans tout cela ?**

L'idée est bien de repolitiser ces échelons, car la coopération doit remettre au centre des discussions les politiques publiques territoriales. La spécialisation des compétences par niveau a technicisé à outrance les collectivités. En les globalisant, ces questions ont plus de chance de faire l'objet de débats politiques tant sur les modèles possibles de développement territorial que sur les complémentarités entre territoires. C'est particulièrement vrai à l'échelon local, car nous proposons l'élection au suffrage universel direct pour le niveau intercommunal.

Quant au mandat municipal, la figure du maire bâtisseur doit laisser la place à celle – beaucoup plus politique – de l'édile chargé d'organiser le débat et la délibération

collective entre toutes les populations qui fréquentent sa commune : les anciens et les nouveaux habitants, les sédentaires et les gens de passage, ceux qui vivent sur place et ceux qui ne font qu'y travailler, etc. Bref, il faut parvenir à refaire société localement, en intégrant la diversité issue du zapping territorial.

[Thibaut Sardier](#)