

ENTRETIEN : « On ne peut pas empêcher les collectivités locales de déborder de leur couloir »

19/06/2021



Daniel Béhar

Géographe, professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

Quel est le meilleur échelon pour mener des politiques locales ? Alors que le premier tour des élections régionales et départementales se tiendra dimanche, la question n'a toujours pas trouvé de réponse.

Promulguée en 2015, la loi Notre, portant nouvelle organisation territoriale de la République, devait clarifier les choses. Sur le papier, elle fait des régions les stratèges du développement local, et des intercommunalités leurs chevilles ouvrières sur le terrain.

Mais six ans plus tard, presque rien ne s'est passé comme prévu. Les nouvelles régions n'ont pas tenu toutes leurs promesses, les départements connaissent, à la faveur de la crise sanitaire, une seconde jeunesse, les intercommunalités sont souvent considérées comme des instances technocratiques trop éloignées du terrain, et l'attachement des citoyens à leur commune ne semble pas faiblir.

Faut-il repenser une nouvelle fois la décentralisation à la française ? Redistribuer les compétences ? Enlever des couches du millefeuille territorial ? Daniel Béhar se montre sceptique. Co-auteur d'une note sur la décentralisation à Terra Nova, et coordinateur d'un ouvrage sur le bilan des nouvelles régions chez Berger-Levrault, l'urbaniste estime qu'il faut accepter la complexité de l'action publique locale, et l'intervention des multiples acteurs qui en sont chargés.

En 2015, la loi Notre faisait des régions les chefs de file du développement local. Quel bilan peut-on tirer, six ans plus tard ?

Daniel Béhar : Ce n'est qu'un premier mandat, ce qui invite à ne pas tirer de conclusions définitives trop rapidement. Mais globalement, le bilan est contrasté. En matière de développement économique, les SRDEII (schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation) sont, comme avant la réforme, peu différenciants, avec des grandes priorités relativement similaires et consensuelles.

En revanche, les régions doivent désormais établir un plan stratégique d'aménagement [schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, ou Sradet, NDLR]. Et là, de vraies différences apparaissent. Provence-Alpes-Côte d'Azur mise par exemple sur les métropoles, en espérant un ruissellement sur le reste du territoire. L'Occitanie suit la stratégie inverse, et veut être le chef d'orchestre de l'équilibre territorial.

Les régions ont-elles réussi à donner de la cohérence à des espaces devenus très grands ?

D. B. : Malgré leurs efforts, elles n'y sont pas parvenues. Mais l'échec était intrinsèque au découpage. On n'unit pas Pau et Poitiers en le décrétant. De fait, la réforme a créé des mini-Etats plutôt que des grandes régions cohérentes. Les SRDEII en sont une bonne illustration : ils sont encore plus identiques d'une région à l'autre qu'avant la réforme, parce qu'en grandissant, les régions se sont moyennisées.

Leurs différences s'estompent. Il y a peut-être un modèle breton, mais il n'y a pas de modèle occitan. Cette tendance à la moyennisation est accentuée par l'attitude de l'Etat, qui demande aux régions, dans plusieurs domaines, de « faire France », mais à l'échelle des régions. Par exemple, l'objectif zéro artificialisation nette en 2050 a été décidé au niveau national, mais ce sont les régions qui doivent le décliner via leurs schémas d'aménagement. C'est le grand paradoxe de la réforme : en voulant donner du poids aux régions, elle les a parfois affaiblies.

Vous pensez au retour en grâce des départements ?

D. B. : En effet ! Les grandes régions ont ressuscité les départements. Plus les régions sont grandes, plus elles s'appuient sur eux pour se rapprocher du terrain, en organisant par exemple des réunions avec les présidents des départements. Le ramassage scolaire est un bon exemple. C'était une compétence départementale, qui a été transférée aux régions en 2015. Mais nombre d'entre elles ont choisi de déléguer aux départements l'exécution de cette compétence, car ils maîtrisent mieux les spécificités locales.

Ce retour en force du département a aussi été renforcé par l'Etat. Hier, Nicolas Sarkozy et François Hollande voulaient supprimer les conseils généraux. Aujourd'hui, plus personne n'y songerait, surtout après une crise sanitaire qui les a remis en valeur. L'Etat, localement, c'est le préfet. Et la structure préfectorale est départementale par essence. Il suffit de se rappeler que les préfets de région ne sont pas hiérarchiquement supérieurs aux préfets départementaux.

L'autre échelon plutôt malmené par la loi Notre, c'était la commune. Mais elle résiste...

D. B. : Elle résiste symboliquement, car le maire reste l'interlocuteur politique par excellence. C'est d'ailleurs pour cela que le Premier ministre Jean Castex a récemment vanté le couple maire-préfet dans un discours. Mais dans les faits, le pouvoir politique accordé aux communes n'a de cesse de reculer au profit de l'intercommunalité. C'est à « l'interco » que se joue désormais l'essentiel des politiques publiques.

Le couple région/intercommunalité, valorisé par la loi Notre, n'est donc pas mort ?

D. B. : Il n'a jamais vraiment fonctionné. On constate qu'il y a en fait deux blocs : un bloc local, le couple commune et communautés de communes, et un bloc intermédiaire, le couple région et département. Il reste à inventer les passerelles entre ces deux éléments, car elles sont indispensables à la bonne articulation des politiques publiques.

Contrats de réciprocité, pôles territoriaux de coopération économique, programmes alimentaires territoriaux... de nouvelles instances de gouvernance locale apparaissent à l'interface des collectivités locales. Faut-il s'en réjouir, ou craindre une nouvelle couche sur un millefeuille déjà bien épais ?

D. B. : Il y a en effet un fourmillement de dispositifs expérimentaux *ad hoc*. Certains sont sectoriels, comme les programmes alimentaires territoriaux, d'autres sont globaux, à l'instar des contrats de réciprocité entre métropoles et espaces ruraux. Leur existence prouve qu'on a besoin d'horizontaliser les politiques publiques.

L'empilement vertical (région, département, intercommunalité, commune) a son utilité, mais seul, il est dysfonctionnel, car il prévoit une stricte séparation des compétences. Les exemples sont nombreux : les régions gèrent le développement économique, mais pas le foncier économique, qui relève des intercommunalités. Les départements gèrent l'aide sociale, mais pas la formation professionnelle, qui revient aux régions... Si chacun reste dans son couloir, les politiques ne peuvent être que limitées.

Mais cette stricte séparation des compétences a précisément été faite pour éviter que tout le monde n'intervienne sur tous les domaines...

D. B. : Vous pouvez faire la loi la plus stricte possible – et la loi Notre l'est – vous n'empêcherez jamais les collectivités locales de déborder. Les départements n'ont plus le droit d'aider directement les entreprises depuis que cette compétence est devenue régionale en 2015. Mais

lorsqu'ils créent des Ehpad, c'est une forme d'intervention économique. Faut-il leur interdire au nom d'une nécessaire hyperspécialisation ? Je ne crois pas. Vouloir formater l'intervention publique dans un cadre institutionnel rigide parasite les réflexions collectives. Il faut accepter l'horizontalisation de l'action publique territoriale.

Mais faire dialoguer les différents échelons consomme beaucoup de temps, d'énergie et de moyens financiers...

D. B. : C'est vrai, les instances de dialogue entre échelons peuvent être technocratiques et n'ont pas souvent les moyens budgétaires de leurs ambitions. Mais il faut leur donner du temps. Quand vous mettez tous les acteurs autour de la table pour réfléchir à la façon dont l'agriculture locale peut nourrir localement les gens (programmes alimentaires territoriaux) ou comment développer des moyens de transport qui correspondent aux vraies mobilités des habitants, et pas à des frontières administratives dépassées (bassins de mobilité), vous améliorez le quotidien des habitants.

Aucune collectivité locale ne peut y parvenir seule. Il faut accepter que le bon échelon n'existe pas, et que la production des politiques publiques territoriales est complexe et collective.

PROPOS RECUEILLIS PAR VINCENT GRIMAULT