

D. Béhar/A. Delpirou : « Il faut changer le logiciel de l'action publique »

Collectivités 8 février 2021

PARTAGER Twitter Facebook Google+ LinkedIn Envoyer cet article Imprimer cet article

Il faut en finir avec une organisation territoriale basée sur un partage précis des compétences par collectivités et apprendre à travailler en mode "projet", estime Daniel Béhar et Aurélien Delpirou, respectivement professeur et maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris (Université Paris-Est). Auteurs d'une récente note éditée par la fondation Terra Nova intitulée "Après la décentralisation, 15 propositions pour refonder l'action territoriale", ils se montrent très critiques, notamment à l'égard de la Métropole et de la ville de Paris qui, selon eux, ne s'intéressent plus à la construction métropolitaine.

Ce contenu est disponible pour les abonnés seulement

Vous venez de publier un rapport édité par la fondation Terra Nova, baptisé « Après la décentralisation » [1], qui préconise une profonde refonte de l'exercice des politiques publiques territoriales, y compris en Ile-de-France. Pourquoi ?

Daniel Béhar : Notre constat est que la façon d'organiser et de conduire l'action publique, en partie héritée du mouvement de décentralisation des 40 dernières années, n'est plus en phase avec le territoire vécu par les Franciliens. D'un côté, les échelons de gouvernance s'emboîtent mécaniquement du local au national, chacun détenant des compétences spécifiques et dont la spécialisation a été poussée à l'extrême avec la loi NOTRe. De l'autre, le territoire des citoyens est bien plus flexible car défini par leurs usages : les pratiques se déploient bien au-delà du lieu de résidence, pour les études, le travail, les loisirs, etc. Les frontières administratives s'effacent, de même que les catégories géographiques anciennes, comme les oppositions urbain/rural, Paris/province, métropoles/France périphérique. La polarisation sociale s'inscrit désormais à des échelles fines et parfois à l'intérieur de chaque territoire et de chaque commune.



Daniel Béhar. © Elie Séchan / UPEM 2019

Aurélien Delpirou : La région Capitale est sans doute l'endroit de France où les interdépendances entre territoires sont les plus visibles et ont le plus de conséquences sur son fonctionnement. Le Grand Paris est en interrelation avec le monde entier (tourisme, investissements internationaux, etc.), avec toutes les métropoles françaises (réseaux industriels, recherche, trajectoires résidentielles) et avec une large partie du bassin parisien, y compris les campagnes. Cette place singulière contribue à un grand brassage de populations, mais aussi à la redistribution des richesses créées par la métropole. Les interdépendances sont également internes au Grand Paris et se complexifient progressivement : il existe des centralités en périphérie, les déplacements se font moins radiaux et plus en rocade autour de la zone dense, la grande couronne se développe rapidement. Ces transformations du rapport au territoire appellent à changer le logiciel de l'action publique.

N'est-il pas naturel de répartir les compétences selon les échelons ?

DB : L'Etat n'a eu de cesse d'essayer de répartir sectoriellement les compétences, mais cela ne fonctionne plus. Prenons l'exemple du logement : c'est, en Ile-de-France, à la fois de la responsabilité du maire qui ne peut se désengager totalement de la question de la construction dans sa commune, des intercommunalités (pour la programmation), de la métropole du Grand Paris (qui élabore le PMMH, plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement) et finalement, à l'autre bout, de la Région, qui fixe les grands objectifs et assure la planification stratégique. En somme, chacun a un bout de compétence, qu'il exerce sans véritable coordination avec les autres, alors que ces enjeux exigent une approche globale et intégrée.

AD : chacune des couches institutionnelles peut avoir une forme de légitimité, mais on constate des concurrences et des doublons regrettables entre échelons, comme en témoignent, de manière ubuesque, la gestion de la crise sanitaire ou des plans de relance. Tout le système institutionnel francilien est paralysé par ces dysfonctionnements, qui pénalisent très concrètement l'efficacité de l'action publique. L'urbanisme réglementaire en fournit un autre exemple très frappant : se superposent, sans autre lien que celui de la hiérarchie juridique, le Sdrif (schéma directeur de la région Ile-de-France), le Scot métropolitain (schéma de cohérence territoriale), le PLUI des territoires de la MGP et des EPCI de grande couronne (plan local d'urbanisme intercommunal) et quelques PLU (plans locaux d'urbanisme) qui persistent là où existe un communalisme enraciné.



Aurélien Delpirou. © DR

Quel doit être le rôle de l'Etat dans la région capitale ?

DB : nous devons hélas faire le constat de l'incapacité de l'Etat à se « territorialiser » pour coproduire les politiques publiques avec les acteurs locaux. En matière de politique de la ville, il se reproduit ainsi partie prenante, dans le cadre des contrats de ville, du financement d'associations locales ! A l'inverse, il n'est toujours pas capable de garantir l'équité de ses investissements, comme en témoigne la croissance des inégalités sociales, spatiales et scolaires au sein de l'Ile-de-France.

Depuis le début, le Grand Paris est une affaire d'Etat, en raison des fonctions singulières que remplit la région Capitale. Il est donc naturel qu'il y ait un interventionnisme spécifique de l'Etat en Ile-de-France. Mais nous proposons de recentrer son rôle et ses missions sur les grandes politiques sectorielles d'intérêt national : la lutte contre le changement climatique global, les politiques éducatives et scolaires, la réduction des inégalités sociales et scolaires. Or, le dernier rapport parlementaire sur la Seine-Saint-Denis [2] est implacable en la matière : il pointe des carences structurelles dans l'exercice de certaines fonctions régaliennes (école, police, justice).

AD : ma lecture est encore plus sévère. L'Etat est, en Ile-de-France, quasiment schizophrène. Ainsi, alors qu'il conforte, il y a cinq ans, la Région dans son rôle de chef de file en matière de développement économique, les clés du plan de relance sont confiées aux préfets de région et de départements ! Il fait réaliser, par le biais d'une société ad hoc, un réseau de transports à hauteur de 35 milliards d'euros mais ne met en place aucun outil, ni scène de discussion, pour assurer la bonne coordination entre ce nouvel équipement et les politiques urbaines. Il affirme que le Grand Paris est un projet d'intérêt national, mais n'a pas proposé une seule vision politique de ce projet depuis plus de cinq ans. Le silence du président Macron est devenu assourdissant, il crée de l'incertitude et met en difficulté tous les acteurs de la métropole.

Comment proposez-vous de réorganiser concrètement l'action publique territoriale ?

AD : Nous proposons d'instaurer des outils et des espaces de coopération permettant de faire fonctionner, d'un côté, un bloc local – entre les communes et les intercommunalités – et, de l'autre, un bloc intermédiaire constitué des départements et de la Région. Il ne s'agit pas de faire un big-bang territorial, mais de proposer, en fonction des sujets, de leur importance et de leurs enjeux, des configurations d'acteurs à géographie variable – même si bien sûr un rôle de leadership et de coordination peut être assuré par l'un de ses acteurs. Il s'agit d'identifier les problèmes et les réponses, d'y allouer les moyens nécessaires et d'organiser le pilotage des projets. L'idée est d'abandonner la spécialisation des compétences et d'horizontaliser la production des politiques publiques.

DB : Les élus locaux sont obsédés par le fait de savoir « qui décide ». Pourtant, comme la crise sanitaire l'a amplement démontré, la question n'est pas tant la chaîne de commandement que la chaîne de production des politiques publiques. Ce qui fait aujourd'hui cruellement défaut est la capacité collective à organiser cette dernière.

Quid de la Métropole du Grand Paris ?

DB : J'étais, il y a encore quelques années, plutôt convaincu qu'une institution à l'échelle de la zone dense pouvait avoir une pertinence. Mais aujourd'hui, avec les mutations généralisées que l'on observe, comme l'explosion résidentielle de la grande couronne, je ne vois plus l'intérêt de cette couche supplémentaire, coincée entre les territoires et la Région.

AD : Je ne veux pas faire la chasse aux institutions, mais force est de constater qu'il existe aujourd'hui un très large consensus des acteurs métropolitains pour estimer que la MGP a créé plus de problèmes que de solutions. Outre son absence de légitimité démocratique, son fonctionnement est entravé par des logiques partisanes, des petits arrangements entre élus et le poids du communalisme. Je n'aurais pour ma part aucun état d'âme à la supprimer. Son principal soutien est aujourd'hui... la ville de Paris, essentiellement pour des raisons de préservation de son leadership politique. Malgré tous les discours des élus parisiens, tout le monde constate que la construction métropolitaine n'intéresse plus la ville-centre depuis bien longtemps. C'est pourquoi le statu quo institutionnel lui convient très bien.

[1] Note de Terra Nova. Après la décentralisation, 15 propositions pour refonder l'action territoriale. Par Daniel Béhar et Aurélien Delpirou. 13 janvier 2021.

[2] Rapport d'information n° 1 014 sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis.



- LES 15 PROPOSITIONS
1. Organiser deux blocs de collectivités : le bloc de niveau intermédiaire (départements et régions) et le bloc local (communes et intercommunalités).
2. Supprimer toutes les règles nationales de partage des compétences au sein de ces blocs, condition indispensable à la différenciation effective des politiques territoriales.
3. Synchroniser les mandats régionaux, départementaux et locaux et rendre obligatoire au début de chaque mandat d'un « contrat de territoire » programmatique, établissant pour une durée limitée, en fonction des projets à l'agenda politique, le partage des rôles entre collectivités. L'Etat et ses agences pourront être associés à l'élaboration de ce programme, pour y contribuer.
4. Différencier les responsabilités politiques de la commune de celles de l'intercommunalité : responsabilité des liens sociaux au niveau de la commune, responsabilité des liens territoriaux au niveau de l'intercommunalité.
5. Différencier les deux registres de la légitimité intercommunale : organiser la gouvernance intercommunale en différenciant un organe exécutif en charge du pilotage des politiques communautaires d'un organe délibératif – avec des membres issus des conseils municipaux – assurant la « prise de terre » de ces politiques.
6. Différencier les modalités et les fonctions électives des maires de celles des exécutifs intercommunaux : élire les exécutifs intercommunaux au suffrage universel direct ; interdire, au terme d'une période transitoire de deux mandats, le cumul des fonctions de maire et de membre de l'exécutif intercommunal ; distinguer les interventions de l'Etat de celles des collectivités.
7. Mettre fin à la politique de la ville et aux contrats de plan Etat/région (CPER).
8. Conditionner tout financement d'Etat à une coopération entre territoires : l'Etat doit jouer un rôle d'aiguillon et de soutien aux formes innovantes de coopérations qui, sans son intervention, auraient peu de chances de voir le jour. Recentrer et renforcer l'Etat sur ses missions de solidarité et de régulation nationales.
9. Recentrer l'Etat sur la mise en œuvre de programmes sectoriels renforcés : éducation, santé, emploi.
10. Renforcer les fondations de régulation nationale en matière de transition écologique.
11. Renforcer la solidarité financière à l'échelle nationale, exiger une solidarité fiscale locale.
12. Garantir l'accès à un « panier de services au public ».
13. Créer une Cour d'équité territoriale et faire de cette nouvelle instance la garante de la transparence quant à la répartition territoriale des moyens affectés par l'Etat, ses organismes et les grandes collectivités territoriales (régions et départements), tout en développant la coopération.
14. Généraliser la réciprocité territoriale.
15. Mutualiser les ingénieries.

SUR LE MÊME SUJET

D. Giry: "Loi 4D : et si c'était le moment d'engager le débat sur la bonne organisation territoriale pour l'habitat ?"

Sénat : V. Péresse, P. Ollier et A. Hidalgo livrent leur vision du Grand Paris

C. Lavarde (LR): "Ce sont les Territoires qui exercent les compétences du quotidien"

HORS-SÉRIE Le guide du très grand Paris 2021

Consultez nos offres d'emploi Grand Paris

Le journal de l'axe Seine est l'outil de veille de tous les acteurs du développement économique de la Vallée de la Seine

DERNIERS ARTICLES EN ACCÈS LIBRE



L'essentiel de la semaine du 1er février 2021 en quelques clics

L'essentiel de la semaine du 25 janvier 2021 en quelques clics

D. Giry: « Loi 4D : et si c'était le moment d'engager le débat sur la bonne organisation territoriale pour l'habitat ? »

Stratégie de vaccination : que fait le gouvernement ?

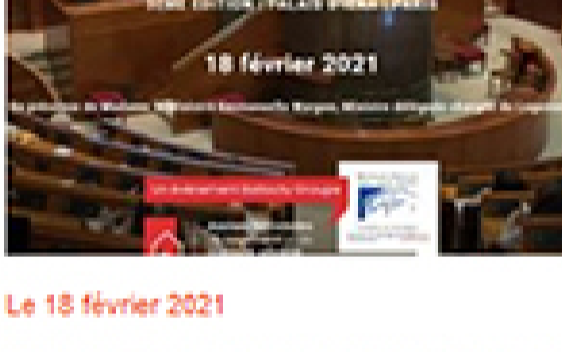
L'essentiel de la semaine du 18 janvier 2021 en quelques clics

Découvrez l'hebdopaper du journal du Grand Paris



LES PROCHAINS ÉVÉNEMENTS

L'INSTITUT PARIS REGION Le 09 février 2021 L'intranquillité des territoires - Crises, résiliences, basculements



Le 18 février 2021 3e Assises nationales du logement et de la mixité urbaine