



HAL
open science

Crise sanitaire et décentralisation

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. Crise sanitaire et décentralisation. Le Journal des Accidents et des Catastrophes, 2020. hal-03717568

HAL Id: hal-03717568

<https://hal.science/hal-03717568v1>

Submitted on 8 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Crise sanitaire et décentralisation

Mickaël Baubonne

Maître de conférences en droit public
Université de Haute-Alsace
CERDACC (UR 3992)

Certains États se sont illustrés dans leur gestion de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19. L'Allemagne compte ainsi moins de 12 décès pour 100 000 habitants. Avec 48 décès pour 100 000 habitants, le bilan en France est beaucoup plus lourd. Pourtant, des mesures strictes y ont été prises, dont un confinement généralisé.

Dans une tribune du 1^{er} juin 2020 pour le *New York Times*, Corinne Maier s'étonnait de l'absurde centralisation française en témoignant de son expérience du confinement à Vialas, un petit village de Lozère¹. Confinée par « Paris », l'autrice a fustigé une gestion de crise déconnectée de la réalité des territoires.

Mais la mise en œuvre d'une même réponse sur l'ensemble du territoire national révèle-t-elle nécessairement une centralisation excessive de la France ?

L'adoption de mesures générales en France ne peut pas se réduire à une simple question de forme de l'État. Les succès comme les échecs d'un État dans sa gestion de crise ne tiennent pas - pas uniquement au moins - à sa forme. Certes, une fois le bilan de la première vague de l'épidémie en Lozère connu, il est possible de douter de la nécessité de mesures générales. Malheureusement, le décideur au cœur de la crise dispose de moins d'éléments d'appréciation que le commentateur plusieurs semaines après. Les responsabilités de l'un et de l'autre diffèrent également sensiblement. Finalement, les mesures générales peuvent parfaitement être justifiées autrement que par la forme de l'État alors que les éléments ne manquent pas pour démontrer qu'une approche différenciée peut s'avérer inefficace.

I. Des mesures générales pouvant être justifiées

L'adoption de mesures générales n'a pas été le premier réflexe de l'État face à l'apparition de clusters sur le territoire national. Au contraire, ce sont d'abord des mesures localisées qui ont été arrêtées, dans le Haut-Rhin, dans le Morbihan, dans l'Oise par exemple. Cela permet de rappeler que l'État peut adapter son action en fonction des situations locales, sans qu'il soit besoin de décentraliser à cet effet. Ce n'est qu'ultérieurement que des mesures générales, dont un confinement de la population, ont été décrétées puisque l'aggravation de l'épidémie a montré la difficulté à endiguer la crise sanitaire grâce à de simples mesures locales. Et la première vague passée, le gouvernement est revenu à une approche différenciée, tenant compte de la situation sanitaire dans chaque département. D'ailleurs, ces discriminations ont été contestées à leur tour, tel département se préférant en vert plutôt qu'en rouge, telle métropole se sentant stigmatisée par rapport à telle autre. La différenciation ne paraît donc acceptable que si elle consiste à être traité mieux que les autres.

¹ C. Maier, « A Village Ignored by the Coronavirus », *The New York Times*, 1er juin 2020, [<https://www.nytimes.com/2020/06/01/opinion/france-coronavirus.html>]

Certes, les mesures générales ignorent largement la situation sanitaire différente de chaque département. Mais cela permet aussi de parer à l'imprévu dans des circonstances difficiles. Si les départements du Nord-Est ont été plus durement touchés, les comportements erratiques de la population et les incertitudes propres à la covid-19 (formes asymptomatiques, délai d'incubation...) auraient pu très rapidement faire échouer une réponse sur mesure, adaptée à un instant donné à la situation dans chaque territoire. Les caractéristiques géographiques, sociales, démographiques des départements sont également différentes. Dans le cas de la Lozère, c'est notamment la très faible densité de ce département qui est mise en avant pour y dénoncer l'absurdité d'un confinement. Si la densité peut permettre de limiter la propagation de l'épidémie, l'évolution de la covid-19 en Suède témoigne de ce que cette protection est fragile. Le comté de Jämtland en Suède compte ainsi autant de décès pour 100 000 habitants que la France quand on dénombre moins d'un décès pour 100 000 habitants en Lozère. La densité du comté de Jämtland n'est pourtant que de 3 habitants par km², soit une densité cinq fois plus faible que celle de la Lozère. Un confinement de la Lozère depuis Paris n'est donc pas aussi absurde que cela pourrait paraître de prime abord, d'autant qu'une approche différenciée aurait pu se révéler inefficace.

II. Une approche différenciée pouvant s'avérer inefficace

Une approche différenciée conduit nécessairement à poser la question - insoluble - de l'échelle pertinente. Pour Vialas, en Lozère, d'où la décision aurait-elle dû être prise plutôt que de Paris ? Depuis Toulouse ? Depuis Mende ? Depuis Florac ? Depuis Le Collet-de-Dèze ? Depuis Génolhac, commune plus proche de Vialas que la précédente et qui, bien que dans un autre département, était le siège de l'ancienne communauté de communes jusqu'à la constitution d'intercommunalités XXL ? Depuis Vialas même ? À moins qu'une telle décision ne relève plutôt des différents hameaux qui composent le village ? Toutes ses solutions présentent autant d'avantages que d'inconvénients. Or la question de l'échelle est déterminante pour éviter au maximum les stratégies d'évitement de la population. Le confinement du Nord seulement de l'Italie a ainsi encouragé de nombreux Italiens à fuir pour le Sud, contribuant dans une certaine mesure à la propagation de la maladie dans le pays. Un confinement généralisé comme en France ne permet sans doute pas d'éviter des mouvements de population. Mais ceux-ci auraient pu être encore plus importants, car plus faciles, si des mesures contraignantes avaient été décidées à l'échelle de territoires plus petits.

De plus, une approche différenciée n'est pas nécessairement couronnée de succès. Au cœur de la première vague, quand l'issue était sans doute plus incertaine, la presse regardait avec étonnement les mesures disparates prises par les *Länder* outre-Rhin. L'Allemagne était même perçue comme « malade de son fédéralisme » avant d'être encensée pour son bilan. Mais le fédéralisme allemand implique moins des mesures nécessairement différentes d'un *Land* à l'autre qu'une étroite coopération entre la Fédération et les *Länder* pour la recherche de solutions communes. La conférence des ministres-présidents des *Länder*, par l'intermédiaire de son président, le bavarois Markus Söder jusqu'au 1^{er} octobre, puis le berlinois Michael Müller depuis, joue ainsi un rôle clé dans la gestion de la crise en vue

d'uniformiser des mesures dont la cohérence peut parfois être interrogée. Dans ces conditions, les mesures différenciées en Allemagne ne représentent pas un objectif, mais révèlent l'échec des réunions d'harmonisation. D'ailleurs, d'autres États fédéraux comme le Brésil ou les États-Unis sont frappés plus durement par la crise sanitaire, tant à cause de mesures différenciées inadaptées que d'antagonismes entre la fédération et les États fédérés. Enfin, le bilan dans les États régionaux que sont l'Espagne et l'Italie est plus lourd qu'il ne l'est en France. Cela suffit à démontrer que les ressorts d'une catastrophe sanitaire sont beaucoup trop nombreux pour se réduire simplement à une question de forme de l'État.

Sans doute la France n'est-elle pas un parangon de décentralisation. Mais rechercher dans ses vieux travers les causes d'une stratégie faisant peu de cas des différences entre territoires revient à éclipser le fait qu'une telle stratégie peut se révéler efficace contrairement à une approche différenciée. Le *New York Times* est plutôt « bien » placé pour le savoir.