

Urbanités - avril 2017

Entendu / Entretien

La campagne présidentielle de 2017 : une « vision de la ville de demain difficile à percevoir »

Entretien avec Xavier Desjardins, par Daniel Florentin et Charlotte Ruggeri



Couverture : Quatre candidats à la présidentielle s'exprimant devant les maires et présidents d'intercommunalité, le 22 mars 2017 à Paris (LCP / Public Sénat, 2017 ; France TV Info, 2017 ; LCP / Public Sénat, 2017 ; Witt / SIPA, 2017)

*Xavier Desjardins est professeur en aménagement du territoire et urbanisme à l'université Paris-Sorbonne. Il travaille notamment sur les questions de métropolisation, de planification stratégique et de lien entre les transports et la planification urbaine. Il a récemment publié Les notions de l'urbanisme par l'usage avec Francis Beaucire aux [Publications de la Sorbonne](#) en 2015 et dirigé avec Isabelle Geneau de Lamarlière L'aménagement du territoire en France à la [Documentation française](#) en 2016. En septembre 2017, il fait paraître un manuel consacré à l'aménagement du territoire dans la collection *Cursus* d'Armand Colin.*

LA CAMPAGNE ÉLECTORALE DE 2017 SEMBLE FAIRE PEU DE PLACE AUX QUESTIONS URBAINES, DANS UNE SOCIÉTÉ POURTANT MAJORITAIREMENT URBAINE. ON A DU MAL À PERCEVOIR LES CONTOURS DE LA VILLE DE DEMAIN EN ÉCOUTANT LES DIFFÉRENTS CANDIDATS. COMMENT CELA S'EXPLIQUE-T-IL ? LES DIFFÉRENTS RESPONSABLES POLITIQUES ONT-ILS UNE FAIBLE CULTURE URBAINE ?

Vous avez bien raison : cette vision de la ville de demain est très difficile à percevoir. Tout ceci me semble lié à trois raisons.

La première est assez évidente, mais il faut le rappeler : c'est une élection présidentielle. Cette élection se joue d'abord sur des orientations politiques de fond. Les quatre candidats les plus populaires, si l'on en croit les sondages, François Fillon, Emmanuel Macron, Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon sont assez faciles à identifier sur quelques questions clés : leur rapport à l'Union européenne, les relations internationales, la diversité culturelle du pays, etc. La question territoriale et urbaine est moins centrale dans le positionnement.

La deuxième raison est plus particulière à la formation des candidats et les « disciplines » qui sont jugées par la plupart des journalistes comme les plus aptes à formuler un point de vue intéressant sur l'élection. Les candidats ont avant tout une culture juridique, administrative et économique. Emmanuel Macron et Jean-Luc Mélenchon ont suivi des cursus en sciences sociales, notamment en philosophie. Aucun d'entre eux n'est géographe, urbaniste, architecte ou ne pratique une quelconque discipline de l'espace. Mais peut-être surtout, les « universitaires » convoqués par les médias pour discuter des orientations politiques sont souvent des économistes. Leur place importante contribue « mécaniquement » à faire monter les préoccupations économiques.

Enfin, la troisième raison est qu'aucun des candidats ne se distingue par un parcours d' élu ou de militant particulièrement investi dans les questions d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

LES DIFFÉRENTS CANDIDATS DÉVELOPPENT DES VISIONS DU TERRITOIRE FONDAMENTALEMENT DIFFÉRENTES. QUELLES EN SONT LES GRANDES LIGNES DE FRACTURE ?

UNE CANDIDATE COMME MARINE LE PEN A FAIT LE CHOIX D'UNE GRILLE DE LECTURE PAR LA MÉTROPOLISATION, EN CONCENTRANT SES RASSEMBLEMENTS DANS DES PETITES VILLES, QUI SÉRAIENT L'ÉTENDARD DES TERRITOIRES DÉLAISSÉS DE CE GRAND MOUVEMENT. EST-CE LA SEULE À AVOIR CETTE APPROCHE ET COMMENT CELA PEUT-IL S'INTERPRÉTER ?

Tous les candidats parlent des espaces ruraux et périurbains. La géographie y contribue : dans un pays peu dense comme le nôtre, la question des campagnes occupe légitimement. L'histoire l'explique également. Dans la vaste entreprise historiographique conduite par Pierre Nora sur les « lieux de mémoire », la place territoriale est forte¹. Les auteurs y convoquent « Paris-province », « Le centre et la périphérie », « Nord-Sud », « La terre ». Bref, le problème des liens entre villes et campagnes est une figure classique de la rhétorique politique française. C'est même une « passion française » selon la juste expression de Philippe Estèbe.

Toutefois, les discours sont loin d'être identiques même si tous les candidats expriment la même sollicitude vis-à-vis des territoires peu denses.

Marine Le Pen propose de « regrouper en un seul ministère l'aménagement du territoire, les transports et le logement » et de « rééquilibrer la politique de la ville vers les zones désertifiées et rurales ». Qu'est-ce que cela signifie ? Marine Le Pen s'inscrit directement dans les analyses sur la « France périphérique » qui oppose schématiquement une « France des métropoles » et une « France des campagnes et des zones périurbaines » qui serait marquée par le déclin socio-économique et le retrait des services publics. Cette lecture binaire du territoire a été contredite par tous les géographes qui ont bien montré la diversité des

¹ NORA P. (dir), 1997, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 3 tomes, 1652 p.

trajectoires tant dans les métropoles que dans les petites villes et les campagnes². Toutefois, Marine Le Pen s'appuie sur ce discours, pour mettre en cause la politique de la ville, c'est-à-dire la (très timide) politique en faveur des quartiers populaires des grandes villes³. Cette politique « capterait » des crédits publics au détriment des zones rurales et périurbaines. Elle oppose les territoires et surtout les gens qui les habitent : les politiques spécifiques pour les uns se feraient nécessairement au détriment des politiques spécifiques pour les autres. Derrière ce discours, nul besoin d'être un chercheur perspicace pour déceler une critique de politiques publiques qui seraient trop dispendieuses en faveur de quartiers dans lesquels les immigrés sont souvent nombreux... au détriment des besoins des « petits blancs » des campagnes et des zones pavillonnaires. Bref, si les mots changent, le Front national reste un parti d'extrême-droite.



Des rassemblements urbains : François Fillon, place du Trocadéro le 5 mars 2017 et Jean-Luc Mélenchon à Toulouse, le 16 avril 2017 (*Le Parisien*, 2017 ; *France 3*, 2017)

LA TENDANCE SUR LE TEMPS LONG PERMET D'OBSERVER UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ. POUR CERTAINS DOCUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE COMME LE PLAN LOCAL D'URBANISME, LA RÈGLE DE DROIT EST DÉSORMAIS DE LES ÉLABORER À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE, L'ÉCHELLE COMMUNALE DEVENANT L'EXCEPTION. POURTANT, DE NOMBREUX CANDIDATS (FILLON, LE PEN, DUPONT-AIGNAN, LASALLE ET MÉLENCHON NOTAMMENT) CONTESTENT CERTAINS ASPECTS DE L'INTERCOMMUNALITÉ, ET INSISTENT, POUR CERTAINS, FORTEMENT SUR LE RÔLE DES MAIRES QU'IL FAUDRAIT ACCENTUER. EST-CE UN CHANGEMENT PAR RAPPORT AUX ÉVOLUTIONS DES VINGT DERNIÈRES ANNÉES ?

Le groupement des communes est un mouvement continu depuis les années 1990, avec une brusque accélération au tournant du siècle. La loi NOTRe de 2015 a profondément affecté les groupements intercommunaux. Leur taille minimale est passée, sauf exception, à 15 000 habitants. Selon les données de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur, la France compte 1 266 établissements publics de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017 contre 2 061 un an plus tôt.

Va-t-on vers un basculement ? Derrière les discours des candidats, il faut percevoir les tactiques et les circonstances. La tactique est que pour obtenir 500 parrainages de maires, il est assez délicat de ne pas vanter l'importance des communes... Les circonstances sont aussi particulières : après les très fortes évolutions connues ces dernières années, une « pause » dans la réforme territoriale quasi-permanente est jugée comme nécessaire par la plupart des élus et techniciens des collectivités locales. Les candidats ont donc tout intérêt à jouer la prudence et la modération sur ce thème. François Fillon exprime ainsi clairement sa volonté de ne pas mener de nouvelle réforme territoriale.

Assez « classiquement » pourrait-on dire, les candidats les plus « jacobins » expriment le plus fort attachement à la commune. C'est notamment le cas de Marine Le Pen, et dans une moindre mesure de Jean-Luc Mélenchon. Selon cette tradition politique, la « démultiplication » des lieux de pouvoir que

² Behar Daniel, « Inégalités territoriales : aggravation ou changement de nature ? », *The Conversation*, juillet 2016 : <https://theconversation.com/inegalites-territoriales-aggravation-ou-changement-de-nature-62798>

³ Voir l'entretien avec Renaud Epstein publié dans *Urbanités* en avril 2017.

favorisent les groupements intercommunaux est vécue comme une forme de trahison de la souveraineté populaire. Celle-ci devrait pouvoir s'exprimer en un lieu, une seule personne ou une seule assemblée. Comment représenter « le » peuple en des lieux divers⁴ ? Les travaux de Pierre Rosanvallon ont bien analysé cette position qui s'oppose à une vision « toquevillienne » du politique qui insiste sur l'utile démultiplication des instances du pouvoir pour favoriser une tempérance entre les divers pouvoirs et une représentation de la diversité des composantes du peuple.

LES PRINCIPAUX CANDIDATS PORTENT UNE VISION TRÈS DIFFÉRENTE DES RAPPORTS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES. PEUT-ON EN TRACER LES LIGNES PRINCIPALES ?

La « nouveauté » de cette campagne est l'absence de tout nouveau projet décentralisateur. Seul Emmanuel Macron s'affirme « girondin⁵ ». On peut y voir des éléments de contexte. Les « régionalismes » qui ont longtemps poussé en faveur de nouvelles vagues de décentralisation sont en assez net reflux. Par ailleurs, de nombreuses attentes de la décentralisation en matière de démocratie locale, d'efficacité de la gestion publique ont été déçues. On peut également y déceler des raisons politiques : seuls Emmanuel Macron et Benoit Hamon sont partisans de nouveaux transferts de souveraineté de l'État vers l'Union européenne. Pour la plupart des candidats, les échelles de la Nation et de l'État sont donc mises en avant par « le haut » comme par « le bas ».

UN CANDIDAT COMME MACRON A FAIT D'UNE DE SES MESURES PHARES LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION POUR 80 % DES MÉNAGES. DE NOMBREUX MAIRES ET ÉLUS LOCAUX ONT PROTESTÉ CONTRE CETTE PROPOSITION. COMMENT EXPLIQUER CETTE HOSTILITÉ ? QUELLE EST L'HISTOIRE DE CES RELATIONS ENTRE DOTATION ET AUTONOMIE FISCALE ? EST-CE UN RETOUR À UNE VISION PLUS CENTRALISTE ET BUREAUCRATIQUE DE L'AMÉNAGEMENT ?

Il y a effectivement une contradiction au sein du discours d'Emmanuel Macron entre son affirmation « girondine » et cette mesure qui diminue l'autonomie fiscale des collectivités locales. Pourquoi fait-il cette proposition ? Il s'agit bien sûr d'un « coup » politique pour marquer l'opinion et se montrer ainsi attentif aux besoins des contribuables modestes. Au-delà, il s'attaque à un impôt qui est presque unanimement considéré comme mal conçu. Le taux d'imposition fixé par les collectivités locales s'applique sur une base, la valeur cadastrale, fixée en 1970 ! Des logements conçus en 1960 ont ainsi des valeurs cadastrales parfois supérieures à des logements anciens, dans des centres « gentrifiés » parce qu'en 1970 ces logements anciens se situaient des quartiers alors peu recherchés. Les parlementaires, qui jusqu'en 2017 sont presque tous élus locaux (puisque le cumul des mandats est très fréquent), ont refusé toute réévaluation des bases locatives par peur de perturber les équilibres locaux. Face à une situation inextricable, la solution proposée est donc la suppression. Cela laisse pendant le problème de la fiscalité locale, car la part versée par l'État pour les budgets des communes, des départements et des régions ne fait que s'accroître⁶ ...

⁴ Les slogans de Marine Le Pen et de Jean-Luc Mélenchon sont « Au nom du peuple » pour l'une et la « force du peuple » pour l'autre.

⁵ Il est devenu commun de décorer des noms prestigieux de « Jacobins » et de « Girondins » les partisans d'un État centralisé et ceux qui préfèrent un degré plus ou moins grand de régionalisation et de décentralisation. Cela renvoie à une histoire de longue durée du débat sur la place de l'État.

⁶ Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 100,07 milliards d'euros en 2016, un montant en baisse de 1,5 % par rapport à 2015. Ils se composent de trois ensembles : les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (52 milliards), les contreparties de divers dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères (13 milliards), ainsi que la fiscalité transférée et les ressources pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage (près de 35 milliards). Les recettes totales des collectivités sont de 220 milliards d'euros. La part des transferts de l'État dans le budget des collectivités augmente fortement et la proposition d'E. Macron pourrait contribuer à la renforcer. Les collectivités ont des dépenses contraintes par la loi (les prestations sociales par exemple) et ont une faible maîtrise sur leur ressource. L'État peut en effet diminuer ses dotations, comme depuis 2012 avec une diminution de la dotation globale de

Va-t-on vers une recentralisation ? François Fillon comme Emmanuel Macron se prononcent tout deux pour des formes de « contractualisation » sur l'évolution de la dépense publique entre l'État et les collectivités locales. Ce projet est poussé depuis longtemps, notamment par la Cour des Comptes, car il apparaît difficile pour l'État de s'engager sur le respect d'équilibres macro-économiques avec les autres membres de l'Union européenne s'il ne peut encadrer ou « co-décider » l'évolution globale de la dépense publique locale ... Il est très probable que cette question, qui n'est pas abordée dans les programmes, sera au cœur de nombreux débats lors du prochain quinquennat.

ENTRETIEN RÉALISÉ EN AVRIL 2017 PAR DANIEL FLORENTIN ET CHARLOTTE RUGGERI

fonctionnement, ce qui contraint les collectivités à augmenter les impôts directs ou à réduire un certain nombre de leurs dépenses de fonctionnement ou d'investissement.