

LE CERCLE DES ÉCONOMISTES

Résorber
les tensions,
améliorer
la solidarité

Comment réconcilier la France avec ses territoires ? Voilà quarante ans, la matinée de débats qu'organise sur ce thème, vendredi 6 mars à Paris, le Cercle des économistes, en partenariat avec *Le Monde*, aurait peut-être osé le mot « province », et remplacé « France » par « Paris ». « Régions » se serait imposé dans les années 1980-1990. « Périphérie » l'aurait emporté dans la décennie suivante. Passer aujourd'hui à la notion de « territoires », par ailleurs discutée par certains géographes, en dit long sur la difficulté à décrire la complexité et l'intrication des transformations en cours – économiques, industrielles, sociales, politiques, urbaines, culturelles...

Le mouvement des « gilets jaunes » occupera pour longtemps une place singulière dans cette prise de conscience. Il aura imposé dans la classique opposition entre villes et campagnes la France des centres commerciaux et de l'étalement urbain, où le rêve pavillonnaire se fracasse sur la crise de l'emploi, la désertification des villes moyennes et la distension des liens de solidarité (sociaux, politiques, etc.). Mais il n'est pas le seul indice des divisions qui fracturent le pays, comme l'estime Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes : « Avant, on disait de la France qu'elle était diverse et riche de ses différences. Aujourd'hui, ces différences apparaissent comme révélatrices d'un manque de solidarité. »

Paradoxe : Emmanuel Macron a été élu sur un programme qui faisait la part belle à une « start-up nation » qui parviendrait à catalyser les énergies, précisément autour d'écosystèmes territoriaux tournés vers l'innovation. Sans voir – sans savoir ? – que de larges pans de la population se sentiraient exclus de cette transformation, qui redouble les effets délétères d'autres dynamiques territoriales – métropolisation, désindustrialisation... « Si bien, conclut Jean-Hervé Lorenzi, que le territoire devient le concentré des tensions de la société française. »

Comment analyser et résorber ces tensions ? La question sera posée le 6 mars à une vingtaine de personnalités, parmi lesquelles, outre M. Lorenzi, Philippe Aghion (Cercle des économistes), Hippolyte d'Albis (Cercle des économistes), Xavier Bertrand (président de la région Hauts-de-France), Loïc Blondiaux (professeur à Paris-Sorbonne), Sophie Boissard (présidente de Korian), André Cartapanis (Cercle des économistes), Charles Dupont (président de Schroder Aida), Cynthia Fleury (philosophe), Michel Fournier (vice-président de l'Association des maires ruraux de France), Claire Hédon (présidente d'ATD Quart Monde), Chantal Jouanno (Commission nationale du débat public), Hervé Le Bras (démographe), Philippe Martin (Cercle des économistes), Philippe d'Ornano (président de Sisley et coprésident du METI), Agnès Pannier-Runacher (secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances), Maxime de Rostolan (fondateur de Fermes d'avenir et de La Bascule), Christian Saint-Etienne (Cercle des économistes), Philippe Wahl (La Poste). ■

EMMANUEL DAVIDENKOFF

Comment réconcilier la France avec ses territoires ? Cité de l'architecture, 7, avenue Albert-de-Mun (Paris 16^e), de 9 heures à 13 heures. Gratuit sur inscription : LeCercleDesEconomistes.fr

Ce dossier a été réalisé dans le cadre d'un partenariat avec le Cercle des économistes.

La France tente de panser
ses territoires

Les zones rurales et périurbaines souffrent d'un sentiment d'abandon. Quels remèdes ?

Le mouvement des « gilets jaunes » a mis en exergue le sentiment d'injustice territoriale. Cette « fracture » revêt différents aspects : accès aux services publics, offre de transports et mobilité, couverture numérique, déserts médicaux, centres-villes en déshérence, abandon des campagnes... La perception largement répandue est celle d'une France urbaine riche et choyée par les pouvoirs publics versus une France périphérique en déclin et délaissée.

Depuis six ans, les effets des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam, janvier 2014) et portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe, août 2015) n'ont cessé de bousculer et de déstabiliser les collectivités. Création des grandes régions, naissance de nouvelles métropoles, évolution des périmètres des intercommunalités, redéfinition des compétences exercées par chaque échelon ont contraint les exécutifs locaux à consacrer plus de temps et d'efforts à l'adaptation de leur mode de

gouvernance qu'au lancement de projets. L'idée générale sous-tendant ces réformes était que les grandes régions seraient mieux armées à l'échelle internationale et que les métropoles seraient un accélérateur de croissance économique, dont les fruits se répartiraient sur leur environnement territorial.

Mouvement de repli

A ces changements importants s'est ajoutée la baisse des dotations de l'Etat engagée sous Nicolas Sarkozy et François Hollande, qui a pesé lourdement sur les fi-

nances locales. Si elle a été moins brutale depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron, la volonté de faire contribuer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques n'en a pas moins été poursuivie, sous la forme de contrats leur imposant une stricte maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement.

Simultanément, face à la crise financière des années 2007-2010 et à l'explosion de la dette publique, l'Etat a cherché à se désengager des territoires. Ce furent successivement la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 à 2012, la Modernisation de l'action publique (MAP) entre 2012 et 2017 et, à présent, le programme Action publique engagé jusqu'en 2022. Ainsi, entre 2011 et 2018, les effectifs des directions départementales interministérielles ont diminué de 25 %.

Ce mouvement de repli s'est traduit, entre autres, par la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 ou celle de la carte militaire lancée en 2008, la fermeture de maternités ou d'hôpitaux de proximité, les suppressions de trésoreries ou de sous-préfectures... S'ajoutant aux effets de la désindustrialisation, ce désengagement de la puissance publique a été encore plus fortement ressenti dans les bassins de vie périurbains.

Ces politiques ne sont pas le seul fruit de contraintes budgétaires. C'est le principe même d'égalité des territoires qui est depuis plusieurs années remis en question, car supposé brider la croissance des métropoles du fait de la masse de redistributions financières et fiscales – plusieurs dizaines de milliards d'euros par an – qu'il entraîne en direction des territoires à faible densité. « L'Etat français redirige massivement les richesses produites dans les régions les plus productives, l'Île-de-France en tête, vers des régions moins denses, qui sont moins productives », note Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Ana Póvoas dans leur ouvrage *Théorie de la justice spatiale* (Odile Jacob, 2018). Ainsi, le prix par habitant pour un service

La voiture, enjeu des centres des villes moyennes

LES CADEAUX, c'est toujours agréable. Pour celui qui les reçoit, mais aussi pour celui qui les offre, surtout s'il est candidat à une mairie. Ces temps-ci, le plaisir d'offrir fait des ravages, voyez plutôt : « Des solutions immédiates pour le stationnement », « une vignette pour le stationnement gratuit », « parking à 1 euro le samedi », « stationnement gratuit entre 12 et 14 heures », voici certaines des propositions de prétendants aux mairies de Perpignan, Poitiers ou Besançon. Énumération non exhaustive, bien sûr.

La promesse répond partout à une préoccupation que chacun comprend : l'accès aux commerces du centre-ville. Les enseignes qui souffrent, dans une ville moyenne, font hélas partie du paysage. A Evreux, 47 000 habitants, la proportion de vitrines vides, appelée taux de vacance commerciale, atteint 24 %, selon le décompte réalisé par l'équipe de campagne de Timour Veyri, à la tête d'une liste de coalition de gauche. Le chiffre est contesté par la municipalité en place, ce qui montre que le sujet ne laisse pas indifférent. « C'est l'un des enjeux principaux à Evreux. Dès qu'on parle, dans une réunion publique, des commerces vides concurrencés par les

zones commerciales, les gens hochent la tête », témoigne M. Veyri.

A l'autre bout de la France, dans une ville de même taille, Albi, 49 000 habitants, Florian Jourdain, blogueur et enseignant, recense chaque année les commerces vides. Son verdict est sévère : le taux de vacance actuel atteint 17 %, « en hausse constante depuis 2016 ».

Réflexe de la gratuité

Les parkings gratuits constituent-ils un remède ? « Il faut remettre du flux en centre-ville », répond M. Veyri, à Evreux. Sa liste propose la gratuité des bus et du stationnement le mercredi et le samedi. M. Jourdain est plus circonspect, qui a dénombré à Albi « 1 900 places de stationnement gratuites et 1 200 payantes, celles-ci étant à peine plus éloignées du centre-ville que les autres ». Une offre suffisante, selon lui.

Après les municipales de 2014, la gratuité du stationnement, assortie de la suppression d'aires piétonnes ou cyclables, constituait déjà le principal réflexe des nouveaux édiles, confrontés à une désertification commerciale qu'ils n'avaient pas vue venir. Dans une ville moyenne, les habitants semblaient

avoir vocation à se déplacer en voiture pour tout trajet. Mais, avis aux futurs élus, l'expérience n'a pas été vraiment concluante. Outre le fait que la vacance commerciale n'a cessé de croître, parallèlement aux centres commerciaux périphériques, les maires se sont vite aperçus qu'on ne pouvait pas garer toutes les voitures au même endroit au même moment. Plusieurs, à Pau, Angers, Montbéliard (Doubs), Béthune (Pas-de-Calais), ont tourné casaque et finissent leur mandat en plaidant pour une « ville apaisée », des transports publics attractifs et des espaces piétonniers.

Les administrés semblent apprécier. « La qualité de l'espace public est l'une des demandes récurrentes des internautes, y compris à Bourges ou à Vannes », constate Eric Hamelin, de l'agence Repérage urbain, qui propose aux habitants de contribuer, sur une carte en ligne appelée Debatomap, aux débats dans leur ville. Et si, en dépit de ce que les promesses électorales laissent penser, les villes moyennes ressemblaient davantage à des métropoles en miniature, valorisant déambulation et patrimoine, qu'à des paysages périurbains ? ■

OLIVIER RAZEMON



OLIVIER BALEZ

L'Allemagne aussi fait face au défi des fractures territoriales

Trente ans après la chute du mur de Berlin, l'enjeu qui domine dans les discours des responsables de l'Etat fédéral demeure celui de la « réunification » entre l'Est et l'Ouest

BERLIN - correspondant

D Dieter Dzewas ne cherche pas à enjoliver la réalité. Maire de Lüdenscheid, ville située à une petite centaine de kilomètres à l'est de Düsseldorf, dans le nord-ouest de l'Allemagne, cet élu social-démocrate assiste, préoccupé, au déclin démographique de sa commune : un peu plus de 72 000 habitants en 2018, soit environ 8 000 de moins qu'au début des années 1990.

Les raisons de cette baisse ? Un solde naturel négatif, « jusqu'à 350 personnes certaines années », explique le maire, qui évoque une natalité en baisse et une mortalité en hausse en raison du vieillissement de la population. Et puis, surtout, ce phénomène qui s'est amplifié ces dernières années : le départ en masse des jeunes adultes, qui s'en vont pour leurs études et qui, la plupart du temps, ne reviendront pas. « Autrefois, les jeunes restaient ici. Parfois, ils revenaient après avoir étudié autre part. Maintenant, c'est fini : une fois qu'ils sont partis à Cologne, Düsseldorf, Munich, Hambourg ou ailleurs, ils ne se réinstallent plus ici. Cela concerne environ 80 % de nos bacheliers », constate-t-il.

Poussée de l'extrême droite

Comparée à d'autres villes allemandes, Lüdenscheid n'est pourtant pas à plaindre. Dans le même Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il suffit de s'éloigner un peu plus de l'axe Cologne-Düsseldorf-Münster pour trouver des petites villes dont la situation est beaucoup plus préoccupante. A l'instar d'Altena, qui a fait les gros titres en novembre 2017 quand son maire s'est fait agresser au couteau dans un snack par un habitant qui lui reprochait d'avoir accueilli trop de réfugiés : rien qu'en 2017-2019, cette petite ville du Sauerland, région vallonnée de West-

phalie, a perdu 6 % de sa population. Un recul cinq fois plus important qu'à Lüdenscheid.

Le creusement des fractures territoriales dans l'ouest de l'Allemagne fait rarement la « une » de la presse nationale. Trente ans après la chute du mur de Berlin, l'enjeu qui domine les discours des responsables de l'Etat fédéral demeure celui de la « réunification » entre l'Est et l'Ouest. La question a pris de plus en plus d'importance ces dernières années, avec la poussée du parti d'extrême droite Alternative pour l'Allemagne (AfD), dont l'enracinement est spectaculaire à l'est de l'ancien rideau de fer : aux législatives de 2017, l'AfD a obtenu 21,9 % en ex-RDA, soit 11,2 points de plus qu'en ex-Allemagne de l'Ouest.

Depuis, le gouvernement fédéral tente de réagir. Dans le « contrat de coalition » signé, en février 2018, par les conservateurs (CDU-CSU) et les sociaux-démocrates (SPD), la situation spécifique de « l'Allemagne de l'Est » (Ostdeutschland) est mentionnée huit fois, contre trois seulement dans le « contrat de coalition » de la législature précédente, qui date de 2013. « Nous considérons les problèmes spécifiques de l'Allemagne de l'Est comme une mission pour l'Allemagne tout entière », peut-on lire dans le préambule de ce document de 174 pages.

Face à des habitants d'ex-RDA dont « une majorité se considère comme des citoyens de seconde classe », comme l'a affirmé la chancelière Angela Merkel lors de la dernière « Journée de l'unité allemande », le 3 octobre 2019, le gouvernement fédéral a lancé plusieurs programmes en direction des « nouveaux Länder », comme on continue de les appeler près de trente ans après la réunification. Rien que pour le Land de Saxe sont prévus la création d'une école de police à Görlitz, ville située sur la frontière polonaise, qui a failli

« LE PHÉNOMÈNE EST PLUS RÉCENT QU'EN FRANCE, NOTAMMENT DU FAIT D'UN TISSU PLUS DENSE DE PETITES ENTREPRISES »

STEFFEN KRÖHNERT
sociologue à l'université de Coblenz

élire le premier maire AfD du pays, en 2019, l'envoi de 500 policiers fédéraux dans l'ensemble du Land ou encore l'installation d'une agence fédérale chargée de la cybersécurité à l'aéroport de Leipzig-Halle.

Le retour de la « Heimat »

« Avec les élections, les disparités territoriales sont redevenues un sujet. Elles étaient sorties de leurs radars, alors même que le problème n'est pas nouveau », observe Steffen Kröhnert, professeur de sociologie à l'université de Coblenz, qui date du début des années 2000 le déclin accéléré des villes allemandes petites et moyennes. « Le phénomène est plus récent que dans des pays comme la France, à cause, notamment, d'un tissu plus dense de petites entreprises sur les territoires, mais qui a pris, ces vingt dernières années, une dimension spectaculaire, et pas seulement à l'Est », analyse ce spécialiste des inégalités spatiales et démographiques en Allemagne.

Reste que « si la prise de conscience existe désormais, les effets concrets sont encore minces », estime M. Kröhnert, qui cite comme symptôme l'ajout, depuis 2018, du terme *Heimat* à l'intitulé officiel du ministère de l'intérieur. Un mot intraduisible en français, aux connotations longtemps réactionnaires, qui signifie le « che-

soi », la « région d'où l'on vient », et charrie des images de petites villes éloignées des grandes métropoles. « Le fait que l'on dise aujourd'hui "ministère fédéral de l'intérieur, de la construction et de la Heimat" est le signe qu'il y a désormais une reconnaissance du problème au niveau de l'Etat fédéral. C'est un premier pas », observe M. Kröhnert.

Le maire de Lüdenscheid constate lui aussi une évolution, au moins dans le discours. « Avec ce retour du vieux mot de Heimat, qui est un symbole, le gouvernement fédéral a pris acte qu'il ne devait pas s'intéresser seulement aux grosses agglomérations », se félicite M. Dzewas. En termes de retombées concrètes pour sa ville, il n'attend toutefois pas grand-chose de cette évolution « Ici, l'Etat fédéral [Bund] peut éventuellement nous aider au niveau des équipements sportifs, mais guère plus », explique le maire, qui – fédéralisme oblige – attend bien davantage du gouvernement régional pour soutenir les initiatives engagées par sa commune afin de lutter contre l'hémorragie démographique qui la menace.

En tête de ces projets, le développement de l'établissement d'enseignement supérieur de Westphalie du Sud, qui compte actuellement quelque 12 000 étudiants et dont l'une des antennes est à Lüdenscheid – le maintien des jeunes sur place étant l'enjeu numéro un identifié par l'élu. Pour cela, il attend « beaucoup plus » du Land lui-même pour dynamiser des équipements déjà existants, notamment dans le domaine culturel, et rendre la ville plus attractive. Selon une projection réalisée en 2012, la ville de Lüdenscheid devrait perdre 8 % de sa population d'ici à 2030, la baisse prévue étant de 2 % sur l'ensemble du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. ■

THOMAS WIEDER

« Il y a une "écologisation" des politiques urbaines »

Le scrutin municipal de 2020 s'annonce illisible et favorisera plutôt les maires sortants, estime le professeur de sciences politiques Rémi Lefebvre. Avec une grande importance des questions environnementales

ENTRETIEN

Auteur de l'ouvrage *Municipales : quels enjeux démocratiques ?* (La Documentation française, 162 pages, 7,90 euros), Rémi Lefebvre (université Lille-Ceraps) esquisse sa vision des prochaines élections, dans un entretien publié dans le hors-série du *Monde* « 40 cartes pour comprendre la France », en kiosque depuis le 27 février. Extraits.

Quelle lecture du paysage politique local faites-vous à l'approche des élections municipales de 2020 ?

Pendant longtemps, le duel entre gauche (PS) et droite (RPR, puis UMP, puis LR) a structuré le paysage local. Les municipales revêtaient une dimension d'élection intermédiaire : ce scrutin sanctionnait le gouvernement en place. Le scrutin de 2020 s'annonce illisible. Le système politique s'est fragmenté sous l'effet de la présidentielle de 2017. Désormais, les repères politiques sont brouillés. La République en marche (LRM) redoute ces municipales : la moitié de ses candidats ont été investis par des formations politiques de droite ou de gauche. Des maires sortants de droite, tel Christian Estrosi à Nice, ont reçu la double investiture LR et LRM. A qui sera imputée sa réélection si elle a lieu ? A LR ou à LRM ?

De même, on voit des alliances électorales, à la géométrie très variable, différenciées d'une ville à l'autre. A Angers,

le maire sortant, Christophe Béchu, ex-LR, cumule quatre soutiens officiels (LRM, Agir, le MoDem et LR). Le périmètre des alliances à gauche varie aussi selon les communes. Socialistes, communistes, « collectifs citoyens » et même « insoumis » forment des alliances ou non selon des dynamiques locales très variables, tandis qu'Europe Ecologie-Les Verts cherche à apparaître au premier plan pour affirmer son leadership à gauche. Ce brouillage peut accroître l'abstention en perturbant les repères.

Vous attendez-vous à un dédagisme, comme en 2017 ?

J'ai tendance à penser que ce brouillage va plutôt favoriser les maires sortants, qui rassemblent plus large encore qu'aux scrutins précédents. Les premiers sondages montrent qu'ils bénéficient d'un taux de satisfaction assez élevé qui laisse présager un faible dédagisme.

Vous constatez que l'apolitisme a été érigé en stratégie au niveau local...

De plus en plus, les candidats, y compris certains maires sortants, se présentent aux élections municipales sans étiquette. Ce n'est pas nouveau, mais la tendance est très forte pour ce scrutin. Les logos des partis sont absents des affiches. Le niveau d'impopularité des politiques est tel, y compris au niveau local, qu'on assiste à une espèce de déni des affiliations partisanes. On le voit avec LRM, qui conseille

dans son guide aux candidats de ne pas mettre en avant l'appartenance à la majorité présidentielle. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas des logiques partisanes et des affiliations politiques, mais le fait est que l'apolitisme est mobilisé par tous les partis, y compris par le Rassemblement national (RN) qui cherche moins à faire des villes conquises en 2014 des « laboratoires frontistes » que des supports de notabilisation et de dédabilitation.

Dans quelle mesure les partis politiques gardent-ils un rôle central dans les grandes communes ?

La situation est paradoxale : d'un côté, les partis politiques, tant à gauche qu'à droite qu'autour de LRM, cherchent à occulter les étiquettes politiques ; de l'autre, ils investissent des candidats. Les élections municipales sont cruciales pour les partis car elles déterminent leur implantation. LRM a une commission nationale d'investiture très centralisée qui a investi 800 candidats, ce qui a plutôt encouragé des phénomènes de dissidence.

Qu'en est-il de l'environnement ?

Avec la montée en puissance de la problématique du réchauffement climatique, on observe une « écologisation » des politiques urbaines. Le verdissement des villes est devenu un enjeu local, la question des places de voitures est discutée, tout comme l'artificialisation excessive des sols.

Des municipalités de gauche comme Paris, Lyon, Rennes ou Nantes se sont converties à des programmes de végétalisation. La droite n'est pas en reste. Nicolas Florian, maire LR de Bordeaux, fait de l'environnement la priorité de sa campagne. Une révolution politique est en train de s'opérer, et je pense que ces élections municipales vont être dominées par la thématique environnementale, même si c'est peut-être un effet « grande ville ». ■

PROPOS RECUEILLIS PAR ANTOINE FLANDRIN



« 40 CARTES POUR COMPRENDRE LA FRANCE »

Hors-série du *Monde*, en kiosque depuis le 27 février, 9,90 €.

public, quel qu'il soit, dans une zone peu dense est très largement supérieur à celui fourni dans une zone dense.

Il apparaît donc un peu abrupt d'asséner que les politiques publiques ont abandonné les territoires périurbains et ruraux. Mais au principe d'égalité des territoires s'est progressivement substitué celui de « développement différencié des territoires », qu'Emmanuel Macron a repris à son compte lors du discours prononcé au Sénat, le 17 juillet 2017, lors de la première conférence nationale des territoires.

Depuis le début de la législature, plusieurs dispositifs ont été imaginés pour donner une nouvelle impulsion aux politiques publiques consacrées aux zones périurbaines et rurales. En premier lieu, on peut citer le programme Action cœur de ville, mis en œuvre depuis décembre 2017. Doté de 5 milliards d'euros, il concerne 234 villes moyennes et porte à la fois sur l'habitat et le développement économique et commercial des centres-villes, l'accessibilité la mobilité et les infrastructures numériques, l'aménagement des espaces publics et l'accès aux équipements.

Effet « gilets jaunes »

En novembre 2018, le programme Territoires d'industrie, copiloté par l'Etat et les régions, est, à son tour, lancé. Il s'agit d'accompagner les 146 territoires industriels identifiés dans leurs besoins en matière d'attractivité, d'innovation, de recrutement ou de simplification. Près de 1,3 milliard d'euros y sont consacrés. Autre dispositif encore, l'Agenda rural engagé fin 2019 : un plan d'action en faveur des campagnes destiné à redynamiser les petites villes, à lutter contre la disparition des commerces et des lieux de convivialité dans les villages, à soutenir l'emploi et la formation, à faciliter l'accès aux soins et aux services.

C'est dans cette veine que s'inscrit aussi l'installation de quelque deux mille structures France services à l'horizon 2022. Celles-ci doivent permettre l'accès des citoyens à un panier de services de qualité (Caisse d'allocations familiales, ministères de l'intérieur, de la justice, des finances publiques, Caisse nationale d'assurance-maladie, Caisse nationale d'assurance-vieillesse, Mutualité sociale agricole, Pôle emploi, La Poste...). Il faut y ajouter, enfin, l'accélération du déploiement du numérique sur l'ensemble du territoire entreprise depuis décembre 2017.

Ces initiatives ne sauraient seules suffire à endiguer le sentiment de déclin de ces populations dites « périphériques ». Elles témoignent cependant d'une prise de conscience, qui a probablement été hâtée par la crise des « gilets jaunes ». ■

PATRICK ROGER