



Un baromètre de l'évolution des conditions de vie locales liées au bien-être

Madeline Péron⁽¹⁾

Certains territoires ont connu ces dernières années des trajectoires déclinantes, qui allient perte d'attractivité et de revenu, hausse du chômage et disparition d'équipements. Le mouvement des Gilets jaunes a mis au cœur du débat public, entre autres thèmes, les difficultés liées à la vie quotidienne dans des territoires en perte de vitesse. Plusieurs acteurs se sont engagés à répondre à ces difficultés, parfois en amont du mouvement, au travers d'actions de « revitalisation » des territoires en souffrance, à l'instar du programme gouvernemental « Action cœur de ville », mené par le Commissariat général à l'égalité des territoires et la Banque des territoires. Mais comment choisir les territoires qui ont le plus besoin de soutien ? Peut-on identifier les villes en déclin, et agir sur les trajectoires sociales et économiques de ces espaces, et évaluer les programmes mis en place ? À partir des résultats explicités dans Algan, Malgouyres et Senik (2020), nous proposons de construire un indicateur de l'évolution des conditions de vie locale qui permettrait d'identifier les villes ayant connu les trajectoires les plus défavorables sur la période récente, de 2012 à 2017, et d'orienter les efforts publics.

1. Un outil d'aide à la décision

Ce *Focus* a pour objectif de décrire un indicateur synthétique des sources de mal-être local, à partir du faisceau de variables explicatives détaillées dans la Note du CAE n°55⁽²⁾. Ce baromètre regroupe les évolutions du taux d'emploi et du revenu médian, la vitalité du marché de l'immobilier, la disparition d'équipements de santé, d'éducation, alimentaires ou culturels, l'évolution du ratio du nombre d'associations par habitant et l'évolution des dépenses en charges externes des communes.

Le baromètre a pour vocation d'aider à et d'accompagner la prise de décision publique, en s'adaptant aisément à différentes situations et différents objectifs. Cette approche multi-facteurs adopte une approche agnostique sur l'importance de chaque critère, mais la méthodologie a l'avantage de permettre de cibler un aspect sans négliger les autres, de classer les communes, d'ajuster les programmes de soutien aux territoires. Associé à d'autres outils de politiques publiques, le baromètre peut devenir un élément

(1) Chargée d'études au Conseil d'analyse économique (CAE).

(2) Voir, Algan, Malgouyres et Senik (2020) *op. cit.*, Davoine, Fize et Malgouyres (2020) et Péron (2020).

utile à la réflexion pour identifier et accompagner les territoires fragilisés et ainsi anticiper les chutes de bien-être dues à la dégradation de la qualité de vie. En d'autres termes, en amont des politiques publiques (investissement, soutien à l'emploi, « revitalisation » etc.), l'indicateur identifie les trajectoires déclinantes de bien-être des communes.

2. Méthode de construction

Pour chaque domaine, toutes les communes sont classées par quintile, relativement aux autres communes de l'étude. Ainsi, concernant la variable explicative de l'emploi, les 20 % des communes ayant subi la plus forte chute du taux d'emploi se trouveront dans le premier quintile, les 20 % des communes ayant connu des évolutions moins défavorables du taux d'emploi dans le cinquième quintile. Pour le revenu, c'est la variation du revenu médian de la commune qui est considéré, la variation des charges externes des communes reflète la fiscalité, l'évolution du taux de logements vacants dans la commune saisit en partie le dynamisme du marché de l'immobilier et la variation du nombre d'associations par habitants est utilisée comme reflet de la densité du tissu associatif⁽³⁾. La base permanente des équipements produite par l'INSEE nous permet de mesurer la perte d'équipements dans quatre domaines publics et privés : les équipements de santé (médecin généraliste, pharmacie, maternité, service d'urgences) ; les équipements d'éducation (de la maternelle au lycée) ; les équipements de culture (théâtre et cinéma) et les commerces alimentaires (épicerie, supérette, supermarché, hypermarché). Toutes ces évolutions sont mesurées entre 2012 et 2017, ou entre 2010 et 2015, selon la disponibilité des données. L'indicateur propose une somme des scores obtenus dans les catégories explicatives : les villes qui ont connu les évolutions les plus favorables au bien-être seront alors celles ayant le plus haut score. L'indicateur donne un poids égal à tous les canaux explicatifs, sans prendre en compte les effets d'interactions potentiels entre les sources de mal-être. Par sa construction, il doit être interprété comme un indicateur relatif : chaque commune est décrite par ce score relativement aux autres, et non pas de façon absolue. Le score indicateur pour une commune i est le résultat de l'équation suivante :

$$\text{Indicateur}_i = Q(\Delta\text{Emploi})_i + Q(\Delta\text{Revenu_Médian})_i + Q(\Delta\text{Dépenses})_i + Q(\Delta\text{Logements_Vacants})_i + Q(\Delta\text{Associations})_i + Q(\Delta\text{Équipements})_i$$

où $Q(X)$ est le quintile dans lequel se situe la commune i dans le domaine X et où le symbole Δ indique que l'on prend ici en compte les variations entre 2012 et 2017.

Par construction encore, il rend compte des évolutions des facteurs explicatifs cités. Aussi, une commune cumulant les difficultés économiques et sociales mais n'ayant pas connu d'évolutions marquantes sur la période considérée pourra se voir attribuer un score élevé, alors même que les conditions locales du bien-être n'y sont pas réunies. En tant qu'aide à la décision, ce type d'indicateur se doit donc d'être complété par une approche « en niveaux », sans négliger une approche qualitative des difficultés que peut connaître la commune.

3. Le programme « Action cœur de ville » est-il bien ciblé ?

En appliquant l'indicateur aux villes retenues dans l'appel à projet « Action cœur de ville », la moyenne de l'indicateur se situe à 40/100. Globalement, les 217 villes ciblées par ce programme et présentes dans notre échantillon entrent bien dans le spectre de nos résultats⁽⁴⁾ : elles sont en perte de vitesse par rapport aux autres villes de taille similaire, ont connu une plus forte hausse du taux de chômage, une désertification

(3) La mesure de l'évolution du tissu associatif n'est pas disponible pour l'Alsace et la Moselle. Pour ces deux départements, la valeur attribuée pour le score est la valeur médiane.

(4) 222 villes au total ont été retenues. Notre échantillon ne retient que les villes de France métropolitaine.

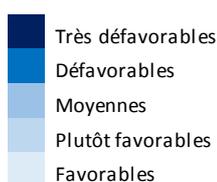
plus importante en termes d'équipements, une dégradation générale de l'environnement local durant les années 2010.

Le tableau 1 illustre la décomposition du baromètre pour 9 villes de 8 000 à 20 000 habitants qui ont été sélectionnées pour le programme national « Action cœur de ville ». Toutes ont un score inférieur à 30/100. La plupart cumulent des évolutions économiques qui se situent dans les deux premiers quintiles (« défavorables » et « peu favorables » dans la légende) avec la perte d'au moins un équipement (évolutions « peu favorables » dans la légende). La quasi-totalité a connu un évènement Gilets jaunes en novembre ou décembre 2018.

Tableau 1. Exemples du détail du score pour neuf communes du programme « Action cœur de ville »

Département	Commune	Emploi	Revenu	Charges	Immobilier	Associations	Équipement
08	Sedan	■	■	■	■	■	■
45	Gien	■	■	■	■	■	■
51	Vitry-le-François	■	■	■	■	■	■
01	Ambérieu-en-Bugey	■	■	■	■	■	■
02	Château-Thierry	■	■	■	■	■	■
54	Longwy	■	■	■	■	■	■
65	Lourdes	■	■	■	■	■	■
71	Autun	■	■	■	■	■	■
78	Limay	■	■	■	■	■	■

Évolutions :



Source : Calculs de l'auteur.

Le baromètre peut être appréhendé comme un moyen de cibler plus systématiquement des villes « fragilisées » et susceptibles d'entrer dans un programme similaire à « Action cœur de ville ». L'indicateur permet d'identifier les villes proches en termes de populations mais obtenant un score moindre que la moyenne des communes lauréates du programme. Ainsi, parmi les 1 000 villes de 8 000 à 130 000 habitants, 303 sont éligibles à ce programme selon cette approche. Il est aussi possible de sélectionner les villes sur plusieurs composantes des communes. À titre d'exemple, 65 communes sont à la fois « éligibles » en termes de population et de score et se trouvent en plus dans le premier quintile⁽⁵⁾ en termes d'évolution du taux d'emploi que nous appellerons « critère score + emploi ». Il est aussi possible de

(5) C'est-à-dire que ces villes font partie des 20 % de communes ayant connu la plus forte chute du taux d'emploi entre 2012 et 2017.

donner la priorité aux villes qui ont connu des fermetures d'équipements, par exemple deux pertes d'équipement parmi les quatre retenues dans l'indicateur (critère score + perte d'équipement).

Le tableau 2 regroupe les principales informations sur ces différentes façons d'identifier des communes.

Tableau 2. Description des communes sélectionnées selon différents critères

	Retenues pour « Action cœur de ville »	Villes similaires	« critère score »	Éligibles « critère score + emploi »	Éligibles « critère score + perte d'équipement »
Proportion de villes ayant connu des événements Gilets jaunes (en %)	92	47	48	60	57
Variation du taux d'abstention 2012-2017 (en points de pourcentage)	7,4	6,2	6,7	7,6	7,1
Nombre de villes concernées	217	1 009	303	65	21
Population moyenne (arrondie)	31 000	19 600	19 900	18 500	14 200

Lecture : Les 217 villes de notre échantillon qui ont été retenues pour le programme « Action cœur de ville » ont connu dans 90 % des cas un événement Gilets jaunes. L'abstention y a augmenté de 7,4 points de pourcentage en moyenne entre 2012 et 2017 et leur population moyenne est de 31 000 habitants environ. Les villes « éligibles critère score » (c'est-à-dire que leur population est similaire à celle des villes retenues pour le programme « Action cœur de ville » et que leur score est inférieur à la moyenne des villes retenues) ont connu pour 48 % d'entre elles un événement Gilets jaunes. Cette proportion monte à 60 % pour la part de ces villes qui ont connu une forte dégradation du taux d'emploi (4^e colonne).

Sources : Commissariat général à l'égalité des territoires ; ministère de l'Intérieur ; INSEE ; gilets-jaunes.com. Calculs de l'auteur.

À l'inverse, le baromètre offre également la possibilité d'identifier les villes qui semblent avoir des trajectoires dynamiques pour mieux comprendre les raisons des dynamiques communales. Parmi ces villes, La Garde dans le Var a par exemple mieux résisté à la chute du taux d'emploi, Lille a vu se développer un tissu associatif plus important et un marché de l'immobilier plus dynamique, de même que la ville de Gujan-Mestras en Gironde.

La construction de ce baromètre est avant tout une proposition d'outil d'aide à la décision. Il peut également constituer une proposition méthodologique pour le suivi des programmes gouvernementaux en place. Ne pouvant être appréhendé comme un outil d'évaluation « clé en main », le baromètre a pour vocation d'être enrichi, amélioré, précisé selon les situations et les données disponibles. Lors de choix de politiques publiques ou de leur suivi, l'indicateur ne peut se suffire à lui-même et doit s'intégrer dans un spectre d'outils plus large à la fois quantitativement et qualitativement.

Références bibliographiques

Algan Y., C. Malgouyres et C. Senik (2020) : « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Note du CAE*, n° 55, janvier.

Davoine E., É. Fize et C. Malgouyres (2020) : « Les déterminants locaux du mécontentement : analyse statistique au niveau communal », *Focus du CAE*, n° 039-2020, janvier.

Péron M. (2020) : « Bien-être subjectif et conditions de vie locales », *Focus du CAE*, n° 40-2020, janvier.