



Territoires, bien-être et politiques publiques

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 55, Janvier 2020

Le mouvement des Gilets jaunes a introduit dans le débat public de nombreuses interrogations sur les inégalités territoriales. La présente *Note* vise à analyser les déterminants locaux du mécontentement d'une partie de la population. Nous étudions cinq caractéristiques des conditions de vie locale : l'emploi, la fiscalité locale, les équipements privés et publics, l'immobilier et le lien associatif. Nous mesurons l'évolution de ces dimensions au sein de chaque commune au cours des dernières années et analysons leur pouvoir prédictif sur trois symptômes du mal-être : la mobilisation des Gilets jaunes, la variation du taux d'abstention lors des élections présidentielles, ainsi que le mal-être déclaré par les citoyens.

Nos estimations confirment l'influence de l'environnement local sur le mécontentement des habitants, au-delà de leur propre situation personnelle. L'évolution du taux de chômage local, par exemple, exerce une influence sur leur moral et leur comportement politique, même s'ils ne sont pas touchés personnellement par ce phénomène. Les relations mises en évidence au niveau communal ne reflètent donc pas uniquement la concentration spatiale d'individus aux caractéristiques semblables, mais bien l'influence du contexte économique et social.

Si les évolutions économiques jouent un rôle important, c'est également le cas de la perte d'équipements, notamment

de commerces alimentaires (épiceries, supérettes). Il en va de même des secteurs de l'éducation et de la culture : une commune qui perd son lycée, sa librairie ou son cinéma a plus de risque de connaître un événement Gilets jaunes. La fermeture des équipements de santé, dont les maternités et les services d'urgence, conduit à un résultat similaire. Plus généralement, c'est la perte des lieux de socialisation qui semble participer au mal-être des territoires mobilisés dans le mouvement des Gilets jaunes. *A contrario*, lorsque le tissu associatif local est plus dense, les expressions de mécontentement sont plus rares.

À l'aune des résultats de notre étude, nous considérons que l'objectif des politiques territoriales doit être repensé pour viser davantage la qualité de vie et les critères de bien-être de la population, au-delà des seuls objectifs économiques. L'action de l'État doit accompagner les politiques conçues au niveau local, avec mise à disposition de son expertise au service d'expérimentations locales. L'accès aux services publics et aux services de proximité peut être repensé à travers des lieux hybrides, favorisant le lien social. Les outils de mise en œuvre de ces nouvelles politiques territoriales ne sont pas des dispositifs centralisés de politiques publiques, mais des initiatives émanant des territoires. L'efficacité de ces politiques devra être évaluée en prenant en compte les multiples critères correspondant aux différentes sources du bien-être local.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a Sciences Po, membre du CAE ; ^b Institut des politiques publiques (IPP) et École d'économie de Paris (PSE) ;

^c Sorbonne-Université et École d'économie de Paris (PSE), membre du CAE.

La crise des Gilets jaunes a fait éclater au grand jour le malaise d'un grand nombre de territoires en France. Mais que sait-on des origines de ce mal-être et des motivations des participants à ce mouvement ? Interrogé par les médias locaux, Gourvenec, de Saint-Brieuc, 20 ans, titulaire d'un CAP restauration, déclare « galérer pour trouver du boulot »¹ ; Morgane ne trouve pas de « temps plein » malgré sa formation dans la vente², tandis que Claude, chauffeur de taxi à la retraite à Besançon, évoque le coût de la vie et la taxe d'habitation³. La parole des Gilets jaunes a aussi souvent révélé leur sentiment de forte solitude⁴, ou leur désarroi face à la raréfaction des services et des équipements locaux. Ainsi, à Reims, Thierry dénonce « la désertification des zones rurales par les services publics, mais aussi les taxes, les hôpitaux qui ferment »⁵. Ces témoignages illustrent la diversité des sources de mécontentement. Comment alors hiérarchiser les facteurs les plus déterminants à l'origine du mouvement des Gilets jaunes et, plus généralement, du malaise dans les territoires ? Tel est l'objectif de cette *Note*.

Le malaise qui s'exprime dans ce mouvement semble en partie nourri par des conditions de vie personnelles difficiles et dégradées. Plusieurs enquêtes ont ainsi exposé les préoccupations économiques des Gilets jaunes, notamment autour de la question du pouvoir d'achat⁶. Une enquête du CEVIPOF⁷ révèle que 70 % des sympathisants du mouvement vivent dans un ménage dont le revenu est inférieur au revenu médian des ménages français. D'autres études révèlent que l'insécurité économique a nourri la forte défiance envers les institutions démocratiques et les élites dirigeantes exprimée par les Gilets jaunes⁸. Ces monographies et enquêtes mettent cependant au jour une source d'insatisfaction d'une autre nature : la qualité du lieu de vie, de l'environnement local, notamment l'accès parfois défaillant aux services collectifs, ferment du tissu social local⁹. Il ne s'agit pas nécessairement



d'une source d'insatisfaction liée à la géographie en tant que telle, au sens de localité ou de région. Ainsi, la carte des lieux de mobilisation des Gilets jaunes sur le territoire, qui combine à la fois les données fournies par les préfetures au ministère de l'Intérieur et celles du site www.gilets-jaunes.com, ne fait apparaître qu'un mouvement diffus sur l'ensemble du territoire.

Certains travaux ont envisagé la dimension territoriale du mouvement des Gilets jaunes en insistant sur le type d'agglomération. La mobilisation aurait été particulièrement forte dans les territoires et les unités urbaines de taille intermédiaire qui ont connu un déclin de la population. L'enquête

Les auteurs remercient le ministère de l'Intérieur, l'INSEE et le CEVIPOF pour l'accès aux données utilisées dans le cadre de cette *Note*. Ils remercient également l'Observatoire du bien-être et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pour la qualité des échanges avec eux. Les auteurs adressent enfin leurs vifs remerciements à Eva Davoine, Étienne Fize et Madeleine Péron pour leur contribution au sein de l'équipe permanente du CAE aux travaux empiriques, et à Jean Beuve et Claudine Desrieux, conseillers scientifiques au CAE, pour le suivi de cette *Note*.

¹ France 3 Bretagne (2019) : *Pontivy : paroles de Gilets jaunes lors de la manifestation*, 17 février, voir <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/morbihan/pontivy/pontivy-paroles-Gilets-jaunes-lors-manifestation-1625463.html>

² Kheniche O., D. Evenou, F. Moghaddam, M. Dehimi et S. Iglésis (2018) : « *On est ensemble car on est tous dans la merde* » : *paroles de gilets jaunes*, France Inter, 21 novembre, voir www.franceinter.fr/societe/paroles-de-Gilets-jaunes

³ Est Républicain (L') (2018) : *Témoignages de gilets jaunes à Besançon* : « *On nous matraque de partout* », 18 novembre, voir www.estrepublicain.fr/edition-de-besancon/2018/11/18/temoignages-de-gilets-jaunes-a-besancon-on-nous-matraque-de-partout

⁴ « Ça fait dix ans que je vis sans sortir, à parler à ma chienne. Aujourd'hui, les digues lâchent » (une infirmière, sur les ronds-points). Aubenas F. (2018) : « *Gilets jaunes* » : *la révolte des ronds-points*, Le Monde, 15 décembre, voir www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/15/sur-les-ronds-points-les-Gilets-jaunes-a-la-croisee-des-chemins_5397928_3224.html

⁵ Houdayer G. (2018) : *Paroles de gilets jaunes* : « *On ne peut plus vivre avec toutes ces taxes, le peuple est en train de se noyer* », France Bleu, 16 novembre, voir www.francebleu.fr/infos/societe/paroles-de-Gilets-jaunes-1542364493

⁶ Observatoire société et consommation (OBSOCO) (2019) : *Qui sont les Gilets jaunes, leurs soutiens et leurs opposants ?*, Rapport d'analyse, février. Disponible sur <http://lobsoco.com/etude-exclusive-qui-sont-les-Gilets-jaunes-leurs-soutiens-leurs-opposants/#dl-obsoco> ; Collectif d'enquête sur les Gilets jaunes (2019) : « Enquête *in situ* par questionnaire sur une mobilisation en cours : une étude sur les Gilets jaunes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 69, n° 5-6, octobre-décembre.

⁷ CEVIPOF (2018) : *Baromètre de la confiance politique*, décembre.

⁸ Algan Y., E. Beasley, D. Cohen, M. Foucault et M. Péron (2019) : « Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ? », *Observatoire du Bien-être du CEPREMAP et CEVIPOF*, n° 2019-03, 14 février. L'analyse textuelle des pages Facebook des Gilets jaunes révèle également que cette population constituée d'actifs en emploi, qui ne se retrouve ni à droite ni à gauche, exprime avant tout l'importance de la notion de « peuple » et le besoin de refondation du sentiment d'appartenance et d'identité collective, voir Guerra T., C. Alexandre et F. Gonthier (2019) : « Populist Attitudes Among the French Yellow Vests », *Populism*, n° 2, pp. 1-12.

⁹ OBSOCO (2019) *op. cit.*

en ligne réalisée par l'Observatoire société et consommation (OBSOCO)¹⁰ illustre la mobilisation des Gilets jaunes dans les villes petites ou moyennes. Guerra *et al.* (2019)¹¹ confirment que parmi les personnes interrogées qui soutiennent le mouvement ou y participent, 70 % habitent dans de petites villes. Les pertes d'emploi et la désertification croissante des services auraient rendu le recours à l'automobile d'autant plus indispensable. Le fait que la crise se soit déclenchée à l'occasion de la hausse du prix du carburant est symptomatique de la dimension territoriale du mécontentement social. Boyer *et al.*, (2019)¹² montrent que la carte de la participation aux premiers moments du mouvement, soit en ligne sur Facebook, soit physiquement, est fortement liée à celle des routes et du temps de transport entre domicile et travail¹³. Le facteur géographique du mécontentement plongerait ainsi ses racines dans la concentration des activités au sein des métropoles et son corollaire, le déclin des communes alentour d'où disparaissent non seulement les emplois et le pouvoir d'achat, mais aussi tout ce qui soutient le tissu de la vie sociale locale : les commerces, bureaux de poste, écoles, tribunaux, hôpitaux, etc. C'est ainsi qu'un rapport d'octobre 2019 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques note le recul important de l'accès aux services publics – écoles primaires, bureaux de poste, maternités et gares – dans les petites communes et les territoires ruraux sur la période 1983-2013¹⁴. Si l'accès aux services publics par voie numérique a pu compenser partiellement leur disparition physique, en particulier pour les démarches fiscales, il subsiste de profondes fractures numériques entre les territoires, comme le soulignent deux rapports de la Cour des Comptes et du Défenseur des droits¹⁵. Le mouvement des Gilets jaunes émanerait ainsi, non pas des quartiers pauvres ou périphériques, mais plutôt d'une classe moyenne inférieure qui avait choisi d'habiter à l'écart des grandes métropoles mais se trouve confrontée à la désertification croissante de son environnement (Guilluy, 2018)¹⁶.

Sur fond de ces hypothèses concernant la nature géographique du malaise exprimé par les Gilets jaunes, nous adoptons ici une approche différente. La dimension territoriale que nous explorons ne correspond ni à une localisation purement géographique, ni à une typologie des villes et des agglomérations en fonction de leur taille¹⁷ : il s'agit davantage des caractéristiques de

l'environnement immédiat des personnes, de leur commune. Nous nous intéressons donc aux conséquences des évolutions connues par les communes d'habitation au cours des dernières années sur le malaise éventuel de leurs habitants.

Gilets jaunes, abstention et insatisfaction dans la vie : trois symptômes de malaise

Nous mesurons le malaise social dans les territoires à partir de trois indicateurs : la mobilisation locale des Gilets jaunes, l'abstention aux élections présidentielles et le bien-être subjectif, mesuré par la satisfaction dans la vie et l'anxiété, déclarées dans les grandes enquêtes auprès de la population. La mobilisation des Gilets jaunes et l'évolution de l'abstention sont mesurées au niveau communal. Le mal-être subjectif est mesuré au niveau individuel.

Pour mesurer la mobilisation des Gilets jaunes, deux sources distinctes sont utilisées. La première provient du ministère de l'Intérieur et renseigne les différents événements Gilets jaunes déclarés par les préfetures pour les mois de novembre et décembre 2018. La seconde source est le site Internet www.gilets-jaunes.com, qui liste les événements Gilets jaunes déclarés par les participants eux-mêmes, tels que les regroupements autour des ronds-points. Ces données ont été collectées début décembre 2018, puis début janvier 2019 et nous avons choisi de concentrer notre analyse sur les événements ayant eu lieu en novembre et en décembre 2018, soit au début du mouvement. En effet dans les premiers mois, ce dernier était encore très dispersé sur le territoire français – autour des ronds-points, des péages, etc. – et reflétait bien le mécontentement local, tandis que les événements suivants ont été principalement organisés dans les grandes villes¹⁸.

Concernant le taux d'abstention, les données proviennent du ministère de l'Intérieur (élections présidentielles de 2012 et 2017). Notre échantillon d'estimation est l'ensemble des communes en 2017¹⁹. Nous analysons principalement les évolutions connues par les communes entre 2012 et 2017

¹⁰ OBSOCO (2019) *op. cit.*

¹¹ Guerra T., F. Gonthier, C. Alexandre, F. Gougou et S. Persico (2019) : *Qui sont vraiment les « gilets jaunes » ? Les résultats d'une étude sociologique*, Le Monde, 26 janvier.

¹² Boyer P., T. Delemotte, G. Gauthier, V. Rollet et B. Schmutz (2019) : « Les déterminants de la mobilisation des 'gilets jaunes' », *CREST Working Paper*, n° 2019-06.

¹³ Ces interprétations font écho aux analyses relatives au processus de métropolisation, voir Combes P.P., M. Lafourcade, J-F. Thisse et J-C. Toutain (2011) : « The Rise and Fall of Spatial Inequalities in France: A long-Run Perspective », *Exploration in Economic History*, vol. 48, n° 2, Elsevier et Grésillon É., F. Alexandre et B. Sajaloli (2016) : *La France des marges*, Armand Colin. Conduite par la mondialisation et la tertiarisation de nos économies, la désindustrialisation conduit en effet à une concentration des emplois de services dans les grandes villes. Dans le même mouvement, la gentrification des grandes villes repousse les catégories défavorisées hors des métropoles et conduit à une ségrégation spatiale toujours plus forte, voir Milanovic B. (2019) : *Inégalités mondiales : le destin des classes moyennes, les ultra-riches et l'égalité des chances*, La Découverte.

¹⁴ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (Dufrègne J-P. et J-P. Mattei, rap.) (2019) : « Évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 2297, 10 octobre.

¹⁵ Cour des Comptes (2016) : *Relations aux usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services publics numériques*, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, janvier ; Défenseur des Droits (2019) : *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*.

¹⁶ Guilluy C. (2018) : *No society. La fin de la classe moyenne occidentale*, Flammarion.

¹⁷ Voir Gleizes F. et S. Grosbon (2019) : « Le niveau de satisfaction dans la vie dépend peu du type de territoire de résidence », *INSEE Focus*, n° 139, janvier.

¹⁸ Ces deux bases renseignent aussi le nombre de participants à ces événements mais nous n'avons pas pris cette mesure en compte car elle ne semblait pas toujours correctement renseignée.

¹⁹ Sauf exception en cas de données manquantes pour une commune.

(ou 2010-2015, en fonction des données disponibles). Une analyse complémentaire en niveau est présentée dans Davoine, Fize et Malgouyres (2020)²⁰.

Enfin, le mal-être subjectif, mesuré par des questions individuelles sur le niveau de satisfaction dans la vie et l'anxiété, provient de l'Enquête électorale française menée par le CEVIPOF au cours des années 2017 et 2018.

Si le mouvement des Gilets jaunes, le niveau d'abstention et le niveau de satisfaction individuelle sont susceptibles d'être liés, ces mesures complémentaires permettent de saisir plusieurs expressions du mal-être. Les travaux portant sur les déterminants de l'abstention pointent le même type de facteurs que ceux qui rendent compte de la mobilisation des Gilets jaunes notamment l'influence de la désertification commerciale et des services publics dans les régions rurales sur la démoralisation des habitants et leur comportement politique, notamment lors de l'élection présidentielle de 2017²¹. Par ailleurs, le mal-être et le pessimisme exercent des effets puissants sur les comportements électoraux des Français²². Dans *Les origines du populisme*, les auteurs soulignent le rôle déterminant que joue le bien-être subjectif dans l'exercice du vote. En particulier, les citoyens se déclarant abstentionnistes sont en moyenne moins satisfaits de leur vie²³. Faisant plus souvent partie des classes populaires les plus fragiles, ils sont également davantage résignés (Im, Mayer, Palier et Rovny, 2019)²⁴. L'ouvrage récent de Algan *et al.* (2019) souligne le rôle de la défiance envers les autres sur le populisme. Enfin, l'enquête réalisée par OBSOCO révèle une association très forte entre la participation au mouvement des Gilets jaunes et l'insatisfaction dans la vie et le pessimisme : les participants qui se déclarent Gilets jaunes estiment également à 83 % que les générations futures vivront une vie moins heureuse que la leur, contre 76 % pour l'ensemble de la population, et cette part grimpe à 87 % parmi les personnes les plus engagées dans le mouvement²⁵.

Gilets jaunes et abstention : des communes spécifiques ?

Nous analysons la relation entre les évolutions conjointes de ces trois mesures du mal-être et cinq aspects caractérisant l'évolution des conditions de vie locales : l'emploi, la fiscalité locale, la disparition d'équipements de commerces et de

services publics de proximité, le dynamisme immobilier et la densité du tissu associatif local. Nous proposons de quantifier et de hiérarchiser ces différents facteurs afin d'identifier des priorités en termes de politiques publiques.

Nous mesurons l'association entre conditions locales et mal-être en variation dans le temps, principalement entre 2012 et 2017, et non pas en niveau. Ceci permet d'affranchir l'analyse de l'influence des facteurs permanents de nature démographique ou culturelle. En se focalisant sur les variations à l'échelle communale²⁶, notre démarche se distingue des travaux antérieurs. L'hypothèse considérée est que les personnes mobilisées dans le mouvement des Gilets jaunes, ou qui se sont abstenues lors de l'élection présidentielle de 2017, ne sont pas nécessairement les plus démunies. De fait, les communes touchées par la mobilisation des Gilets jaunes ne se distinguent pas des communes rurales ou des grandes métropoles par composition de leur population en matière de profession ou de niveau d'éducation. Notre hypothèse est plutôt qu'il s'agit des communes dont les conditions de vie locales se sont le plus dégradées au cours des dernières années. La recherche en économie sur le bien-être montre, en effet, que les individus sont particulièrement sensibles à l'évolution, et surtout à la dégradation, de leur environnement local. Ce n'est donc pas tant un environnement faiblement doté et pauvre à un moment du temps qui est associé au mal-être, mais plutôt la dégradation de cet environnement au cours du temps. Enfin, le mal-être s'explique aussi par la comparaison avec les autres : un environnement faiblement doté générera d'autant plus de mal-être s'il est situé près de lieux dynamiques et bien dotés²⁷.

L'effet systématique du déclin de l'emploi

Quelques statistiques descriptives font apparaître le profil particulier des communes ayant connu un événement Gilets jaunes à la fin de l'année 2018. Ainsi le taux d'emploi y a-t-il chuté plus fortement au cours de la période 2010-2015. Le taux d'abstention a, lui aussi, davantage augmenté dans les communes où le taux d'emploi s'est dégradé (*cf.* graphiques 1a et b).

La variation du taux d'emploi est la grandeur dont l'association au mécontentement se voit systématiquement confirmée par les analyses économétriques²⁸, quelle que

²⁰ 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.

²¹ Voir notamment, Le Bras H. et J. Fourquet (2017) : *Le puzzle français. Un nouveau partage politique*, Fondation Jean Jaurès.

²² Algan Y., E. Beasley et C. Senik (2018) : *Les Français, le bonheur et l'argent*, Presses de l'ENS.

²³ Algan Y., E. Beasley, D. Cohen et M. Foucault (2019) : *Les origines du populisme*, Le Seuil, Coll. La République des Idées. Voir également Gethin A. et T.M. Jenmana (2017) : « Du mal-être au vote extrême », *Note de l'Observatoire du Bien-Être (OBE) du CEPREMAP*, n° 2017-08 et Algan Y., E. Beasley, M. Foucault, C. Senik et P. Vertier (2017) : « Bien-être et vote », *Note de l'Observatoire du Bien-Être (OBE) du CEPREMAP*, n° 2017-02.

²⁴ Im Z.J., N. Mayer, B. Palier et J. Rovny (2019) : « The 'Losers of Automation': A Reservoir of Votes for the Radical Right? », *Research and Politics*, vol. 6, n° 1.

²⁵ OBSOCO (2019) *op. cit.*

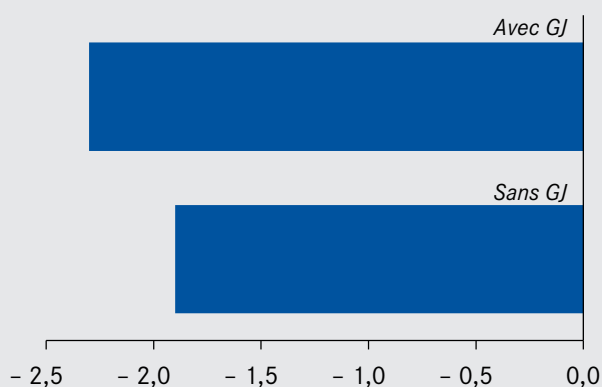
²⁶ Notre analyse a également porté sur d'autres niveaux (bassin de vie par exemple) : voir Davoine, Fize et Malgouyres (2020) *op. cit.*

²⁷ Clark A., P. Frijters et M. Shields (2008) : « Relative Income, Happiness, and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles », *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n° 1, pp. 95-144.

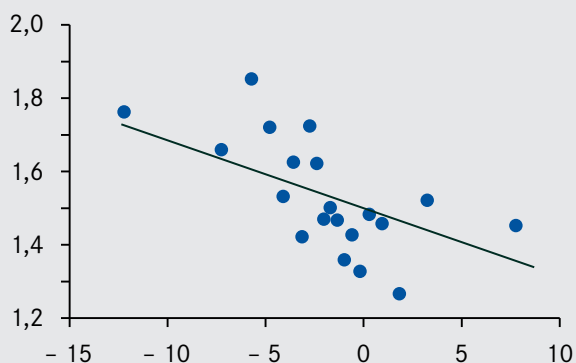
²⁸ Voir la description de la méthodologie économétrique dans l'encadré 2.

1. Les conséquences du déclin de l'emploi local

a. Taux d'emploi, en points de %



b. Emploi et abstention, en points de %



Lecture : Les variations du taux d'emploi communal sont en abscisses. Le taux d'emploi a baissé de 2,3 points de pourcentage dans les communes ayant connu un évènement Gilets jaunes et de - 1,9 point de pourcentage dans les autres ; les variations du taux d'abstention entre 2012 et 2017 sont en ordonnées, chaque point représente les moyennes de la catégories de communes (20 catégories classées selon la variation du taux d'emploi).

Sources : INSEE, ministère de l'Intérieur et www.gilets-jaunes.com

soit la spécification choisie pour ces dernières. Elle impacte le mal-être subjectif, la probabilité de l'occurrence d'un évènement Gilets jaunes et la variation du taux d'abstention. Concernant la satisfaction dans la vie et l'anxiété, la variation de l'emploi local exerce des effets sur tous les individus, avec une amplitude plus forte s'ils sont au chômage ou inactifs.

La variation du niveau de vie dans la commune (mesuré par le revenu disponible par unité de consommation)²⁹ joue également un rôle important : plus le niveau de vie médian de la commune s'élève, moins on observe d'évènements Gilets jaunes. Quant à l'insatisfaction et à l'anxiété des individus, si elles dépendent du revenu de ces derniers, elles décroissent également avec le revenu médian de la commune : résider dans une commune devenue plus « riche » est associé à une anxiété individuelle plus faible.

²⁹ Pour la définition de l'INSEE, voir, www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1890

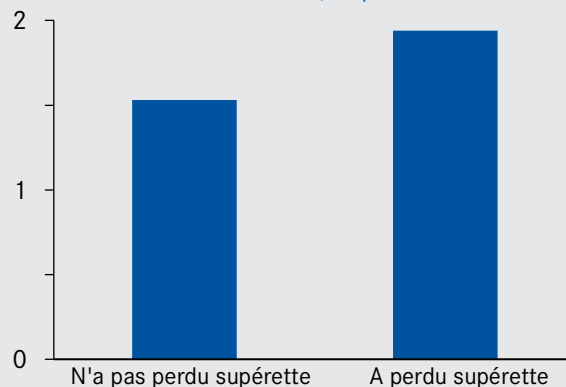
³⁰ Les supérettes sont définies par l'INSEE comme les établissements de commerce de détail non spécialisés à prédominance alimentaire d'une surface de vente comprise entre 120 et 400 m².

La fermeture des équipements publics et des commerces de détail

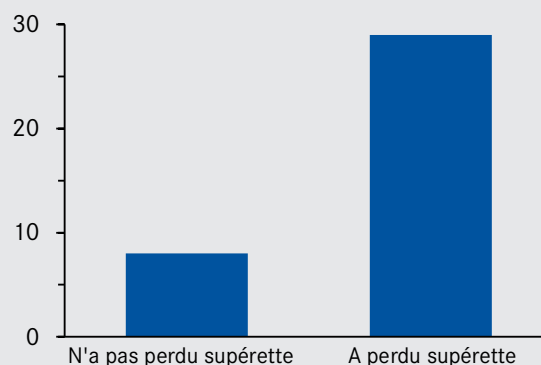
Pour illustrer l'impact de la fermeture d'équipements, nous commençons par le cas exemplaire des commerces de détail, les supérettes³⁰. Nous analysons l'impact de la perte d'une (ou plusieurs) supérette(s) lorsqu'au terme de cette disparition, la commune ne dispose plus de ce type de commerce, sans avoir pour autant accueilli un hypermarché ou un supermarché. Les communes qui ont perdu leur dernière supérette sont plus susceptibles d'avoir connu un évènement Gilets jaunes. De même, ces communes ont également vu le taux d'abstention aux élections présidentielles augmenter plus fortement au cours de la même période (graphiques 2a et b).

2. Fermeture des supérettes et mécontentement

a. Taux d'abstention, en points de %



b. Évènement Gilets jaunes, en %



Lecture : Le taux d'abstention a augmenté de 1,94 point de pourcentage dans les communes ayant perdu l'accès à une supérette et de 1,53 point dans les autres. 29% des communes ayant perdu une supérette ont connu un évènement Gilets jaunes.

Sources : Base permanente des équipements de l'INSEE, ministère de l'Intérieur et www.gilets-jaunes.com

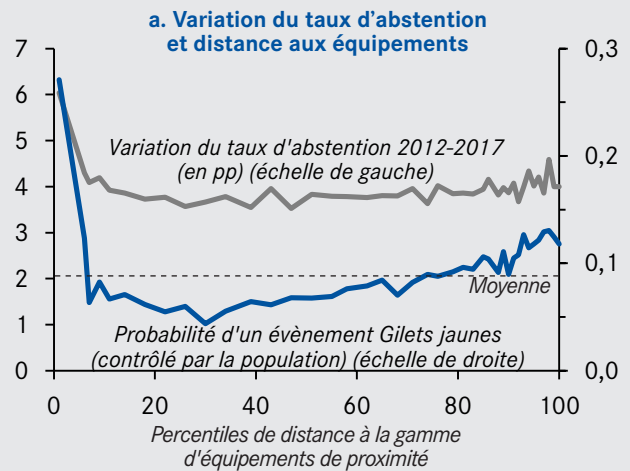
1. Distance aux équipements et mécontentement

Nous explorons l'impact de l'éloignement vis-à-vis des équipements, cette question faisant partie des problèmes évoqués lors du mouvement des Gilets jaunes. Nous avons défini, à l'échelle de la commune, le temps de trajet nécessaire, en heures creuses, utilisant le réseau routier actuel, pour rejoindre la commune la plus proche disposant de tous les équipements définis dans la gamme de proximité de l'INSEE^a. Ces 27 équipements comportent de nombreux services aux particuliers (entreprises de plomberie, de réparation automobile, bureaux de poste), des commerces (supérettes, boulangeries, etc.), des équipements sportifs (terrains de jeux, bouledromes) et des équipements d'enseignement (écoles élémentaires) et de santé (médecins généralistes, infirmiers, etc.).

L'analyse révèle que l'éloignement, compris comme le temps de trajet nécessaire en voiture (en heures creuses) pour rejoindre la ville la plus proche équipée de la totalité des équipements, est associé à un taux d'abstention élevé même s'il n'atteint pas le taux particulièrement élevé des grandes communes. Le taux d'abstention augmente sensiblement au-delà de 35 minutes de trajet en voiture. L'éloignement est également associé à une plus forte probabilité de connaître un événement Gilets jaunes. Ces derniers se concentrent dans les grandes villes bien équipées, en partie pour des raisons stratégiques de visibilité, mais aussi dans les territoires très éloignés de ces équipements. La probabilité de connaître une mobilisation des Gilets jaunes dépasse la moyenne nationale à partir du 70^e percentile, c'est-à-dire pour les 30 % de communes les plus éloignées des équipements (cela correspond à un temps de trajet supérieur à 25 minutes). Ces communes concentrent au total plus de 5 millions de personnes.

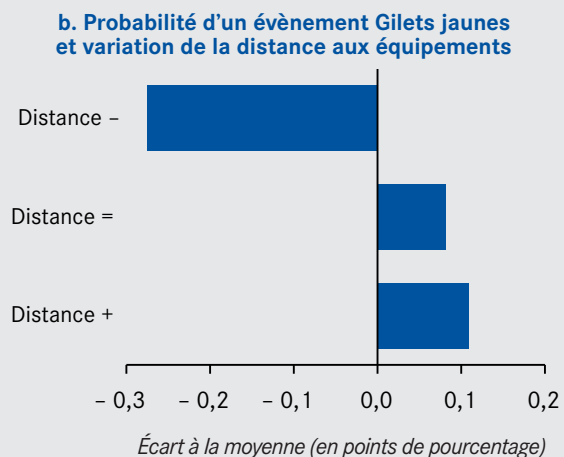
En outre, les communes où les habitants ont vu leur temps de trajet diminuer entre 2013 et 2018 sont moins susceptibles d'avoir connu un événement Gilets jaunes par rapport à la moyenne (0,3 point de pourcentage) tandis que celles où le temps de trajet a augmenté sont les plus susceptibles d'avoir connu un événement Gilets jaunes. De façon plus détaillée, les communes dont certains équipements ont disparu, et qui se sont trouvées éloignées à plus d'une heure de la prochaine ville équipée, ont une probabilité nettement plus élevée de connaître des événements Gilets jaunes : 50 % de plus que la moyenne des autres communes.

^a Cf. www.insee.fr/fr/statistiques/3568650?sommaire=3568656



Lecture : Les communes qui disposent de tous les équipements de la gamme de proximité (dont le temps de trajet est donc nul) ont connu une augmentation du taux d'abstention de 6 points de pourcentage en moyenne.

Sources : Base permanente des équipements et Distancier METRIC de l'INSEE, ministère de l'Intérieur et calculs des auteurs.



Lecture : Les communes dont le temps de trajet a diminué ont une probabilité plus faible d'avoir connu un événement Gilets jaunes.

Sources : Base permanente des équipements de l'INSEE, www.gilets-jaunes.com et ministère de l'Intérieur.

Plus généralement, une commune qui a perdu un commerce alimentaire (épicerie, supérette ou supermarché) a davantage de chance de connaître un événement Gilets jaunes et une augmentation de l'abstention. Cette corrélation est robuste aux différentes spécifications économétriques. Elle n'est pas pour autant à prendre au pied de la lettre : il ne s'agit peut-être pas tant de supérettes ou d'épiceries en tant que telles, mais davantage du dernier commerce de la commune, celui qui ferme après tous les autres. De fait, les villes ayant perdu une supérette ou une épicerie sont systématiquement moins dotées en autres équipements que celles qui en ont conservé une.

La perte des commerces de proximité est-elle liée à l'ouverture d'un hypermarché ? En réalité, seules les fermetures d'épiceries, de supermarchés et de magasins de meubles sont significativement liées à l'ouverture d'un hypermarché dans le bassin de vie. Toutefois, il est vrai que les communes qui disposent d'un hypermarché dans leur bassin de vie en 2017 ont connu davantage de fermetures de commerces de proximité³¹ sur la période 2012-2017 que les autres.

Le second type d'équipements qui semble exercer un impact important concerne l'éducation et la culture. En particulier,

³¹ Supérettes, supermarchés, magasins de sport, d'optique, d'électroménager, d'équipement du foyer, de meubles, de vêtements, boucheries-charcuteries et poissonneries.

2. Analyses économétriques sur les déterminants locaux du mécontentement

Des travaux empiriques ont été menés pour identifier les déterminants locaux du mécontentement. Ils sont décrits en détail dans Davoine, Fize et Malgouyres (2020)^a et Péron (2020)^b. La méthodologie utilisée consiste à mettre au jour des associations statistiques entre les variables d'intérêt et les variables explicatives à l'aide de la méthode des moindres carrés ordinaires. Il ne s'agit pas d'une stratégie d'identification causale mais elle permet de comparer simultanément ces différents facteurs. L'analyse empirique estime l'équation suivante :

$$\begin{aligned} \text{Mécontentement}_i = & \alpha + \beta 1 * \Delta \text{Emploi}_i + \beta 2 * \Delta \text{Fiscalité}_i \\ & + \beta 3 * \Delta \text{Immobilier}_i + \beta 4 * \Delta \text{Lien social}_i \\ & + \beta 5 * \text{Pertes d'équipements}_i \\ & + \beta 6 * \text{Contrôles}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Nous avons utilisé trois mesures de mécontentement (ou d'expression du mal-être) : la probabilité d'un évènement Gilets jaunes dans la commune, la variation du taux d'absentéisme entre 2012 et 2017 dans la commune, le bien-être subjectif mesuré par la satisfaction dans la vie et l'anxiété auto-déclarées par les individus.

Toutes les variables explicatives sont mesurées à l'échelle de la commune, dénotée par l'indice i dans l'équation. La catégorie « Emploi » représente la variation du taux d'emploi ainsi que la variation de la part de travailleurs non salariés entre 2010 et 2015. La catégorie fiscalité comprend la variation du montant des charges dédiées au personnel de la commune et des charges externes de la commune, ainsi que la variation des impôts locaux entre 2012 et 2017 (en logarithmes). La catégorie « Immobilier » comprend la variation des transactions immobilières entre 2014 et 2018. La catégorie « Lien social » est estimée par la variation du nombre d'associations par rapport à la population de la commune entre 2012 et 2017. La catégorie « Pertes d'équipements » comprend la perte, entre

2012 et 2017, de l'accès aux équipements dans la commune de résidence compris dans la liste suivante : banque, boucherie, boulangerie, bureau de poste, relais postal, gare sans grande vitesse, infirmier, maternité, pharmacie, urgences, gynécologue, épicerie, supérette, supermarché, maternelle, primaire, collège, lycée, théâtre, cinéma, et librairie-papeterie. Enfin, sont incluses en tant que variables de contrôles l'évolution du niveau de vie médian dans la commune entre 2010 et 2015 ainsi que la part de la population âgée de plus de 64 ans. Selon les spécifications économétriques, sont également inclus des effets fixes pour chaque département, des effets fixes contrôlant pour les différentes tranches d'unités urbaines et un contrôle linéaire du logarithme de la population communale.

Davoine, Fize et Malgouyres (2020, *op. cit.*) proposent une description plus détaillée de la méthodologie et des données utilisées ainsi qu'un grand nombre d'exercices statistiques, de hiérarchisation des effets, de variation du modèle économétrique (notamment l'analyse au niveau du bassin de vie) ainsi que des tests de robustesse.

Péron (2020, *op. cit.*) se penche sur les mesures de bien-être individuelles déclaratives et propose une analyse qui utilise à la fois des variables explicatives locales et des variables individuelles. En effet, pour comprendre le mal-être, les dimensions individuelles et locales sont complémentaires. Bien que les circonstances personnelles expliquent une plus grande part de la variation du mécontentement des individus, cette dernière dépend aussi des variables agrégées décrivant leur environnement à l'échelle de la commune. Les relations mises en évidence au niveau communal ne reflètent donc pas uniquement la concentration spatiale d'individus aux caractéristiques semblables, mais bien l'influence de l'environnement économique et social local.

^a 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.

^b Péron M. (2020) : « Bien-être subjectif et conditions de vie locales », *Focus du CAE*, n° 040-2020, janvier.

la fermeture d'un lycée, d'un cinéma ou d'une librairie-papeterie est souvent associée à une plus forte probabilité d'un évènement Gilets jaunes dans la commune. Au niveau individuel, les fermetures de lycées sont associées à davantage d'anxiété.

En ce qui concerne les équipements de santé, l'impact le plus robuste est la perte du spécialiste en gynécologie. L'éloignement à cette spécialité n'est pas spécifique au monde rural. La perte de la maternité, évènement plus rare mais très souvent abordé lors des débats, apparaît également dans certaines spécifications ; il en va de même

des services d'urgences. Concernant le bien-être subjectif, l'un des résultats les plus robustes est la corrélation entre la perte de l'équipement infirmier (cabinet individuel, centres de consultation) de la commune et une anxiété plus prononcée.

La fiscalité

Les analyses économétriques montrent également que les communes qui ont connu un mouvement Gilets jaunes sont celles où l'ensemble des impôts locaux ont, en moyenne, davantage augmenté que dans les autres communes.

L'immobilier

Concernant l'immobilier, les événements des Gilets jaunes se sont davantage produits dans des communes où le nombre de transactions immobilières avait chuté, signe d'une perte d'attractivité du territoire. Toutefois, ce résultat est moins robuste à la variation des spécifications choisies pour les estimations économétriques. On retrouve cependant le même constat en utilisant une autre mesure : dans les communes où la part des logements vacants augmente entre 2011 et 2016 (parcs privé et social confondus), le mécontentement s'élève aussi.

Le lien social

Le lien social a été mesuré à travers plusieurs indicateurs reflétant la vie associative. On observe que l'augmentation du nombre d'associations rapporté à la population de la commune réduit la probabilité d'un événement Gilets jaunes. L'abstention est également négativement corrélée au nombre de licenciés sportifs (rapporté à la population). La relation statistique demeure assez fragile, si bien que l'on ne peut parler que d'une possible relation entre l'affaiblissement du lien social d'une commune et le mécontentement politique.

Certains facteurs sont-ils plus influents que d'autres ?

Si toutes les dimensions étudiées semblent affecter le mécontentement, nous proposons d'établir une hiérarchie entre ces différents facteurs. Plusieurs critères de classement peuvent être retenus, nous en utilisons ici deux : la robustesse des relations statistiques et leur amplitude.

Si l'on retient comme critère la « robustesse » des effets, c'est-à-dire la persistance de leur significativité statistique quelle que soit la spécification choisie, c'est le taux d'emploi qui se classe en haut de la liste.

Une autre hiérarchisation possible consiste à comparer la taille des effets des différents facteurs d'insatisfaction. Pour ce faire, on convertit à une même échelle tous les coefficients de corrélation partiels entre les facteurs envisagés et les manifestations de mécontentement. Il convient toutefois de garder à l'esprit que toutes les grandeurs n'ont pas la même probabilité de varier et que ces variations n'ont pas toutes la même signification.

En suivant cette méthode, c'est la disparition d'équipements de santé et de commerces de proximité qui apparaît comme

la variable la plus fortement corrélée au mécontentement, même si ce type d'événements est assez rare. Le facteur fiscal³² arrive en deuxième position suivi des dimensions immobilière et associative. Enfin, l'effet de la variation du taux d'emploi semble moins fort que les précédentes dimensions, bien qu'il soit très précisément mesuré. Cependant, lorsque l'analyse est menée non au niveau des communes mais à celui des bassins de vie, ce qui est plus pertinent puisqu'emploi et lieu d'habitation peuvent être localisés dans des communes différentes, la dynamique de l'emploi redevient un facteur prédominant pour expliquer le mécontentement local. Par ailleurs, les travaux sur le lien entre bien-être subjectif et variables économiques montrent que l'emploi est un facteur déterminant³³.

Cette méthode de hiérarchisation traduit, en équivalent monétaire, la magnitude des coefficients afin de les comparer à l'évolution du niveau de vie médian de la commune. Ainsi, pour maintenir le même niveau de bien-être suite à la perte d'une supérette, il faudrait compenser cette perte en augmentant le niveau de vie médian de la commune de 2 155 euros par an. Ce chiffre peut sembler très élevé. Il reflète néanmoins le fait que la supérette est souvent le dernier service à fermer dans une commune. Ces interprétations en termes de variation du niveau de vie médian ne doivent pas se lire au sens littéral, mais comme un moyen de comparer l'impact relatif des différents types d'évolutions locales sur le mal-être³⁴. La méthodologie permettant cette hiérarchisation est explicitée dans Davoine, Fize et Malgouyres, 2020, *op. cit.*³⁵.

Quelles politiques pour quels territoires ?

Nous montrons que l'abstention aux élections présidentielles, l'apparition d'une manifestation de Gilets jaunes ou l'insatisfaction exprimée par les personnes lors des enquêtes constituent autant de symptômes du mécontentement de la population en réaction à la dégradation des conditions et de la qualité de vie au niveau local. Nous proposons en conséquence de changer l'approche traditionnelle des politiques territoriales en termes d'objectifs, de méthodes et d'outils de pilotage.

Changer d'objectif : des politiques territoriales en faveur du bien-être et de la qualité de vie

Pour des raisons d'économies d'échelle, les activités se sont concentrées ces dernières années dans les métropoles : les politiques publiques ont alors cherché à compenser cette

³² Significatif uniquement pour les Gilets jaunes.

³³ di Tella R., R. MacCulloch et A. Oswald (2003) : « The Macroeconomics of Happiness », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85, n° 4, pp. 809-827.

³⁴ À noter que l'effet du revenu médian est lui-même relativement faible.

³⁵ Une méthode alternative en écarts-types est proposée. Elle confirme l'importance des équipements et place l'emploi plus haut dans la hiérarchie.

tendance en soutenant les territoires en déclin par des transferts monétaires et fiscaux ou, au contraire, à favoriser la mobilité vers les métropoles.

Depuis la crise de 2009 on assiste à un phénomène de concentration accélérée de l'emploi au profit d'une dizaine de métropoles dynamiques³⁶. Ce mouvement est porté par la recherche de gains de productivité et d'innovation (*clusters* et économies d'échelle). La concentration dans les métropoles contribue cependant à accentuer les inégalités spatiales et à générer des externalités négatives sur le bien-être dans certains territoires. En 2015, une précédente *Note du CAE* avait rappelé les bénéfices de la concentration spatiale des activités, tout en soulignant la nécessité d'une politique vigoureuse en matière d'éducation, d'apprentissage, de santé et vis-à-vis de l'emploi, afin de promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire³⁷. Des mesures favorisant un égal accès de tous à la santé étaient à cet égard recommandées. Poussant ces arguments encore plus loin, de nouveaux travaux en économie géographique insistent sur ces effets négatifs de la concentration qui conduit à la « géographie du mécontentement » ou à « la revanche des lieux qui ne comptent pas »³⁸, et peuvent contrebalancer les gains d'efficacité. Parallèlement, les grandes aires urbaines où se créent de nombreux emplois sont souvent en forte tension sur le logement. Les effets de congestion et de pollution sont également une limite importante à la métropolisation de nos sociétés. Ainsi, en rappelant les coûts et les bénéfices à concentrer ou disperser des activités sur le territoire, les travaux sur données françaises de certains économistes ne concluent pas à la nécessaire concentration géographique des activités économiques³⁹.

La mobilité géographique est souvent considérée comme une réponse au phénomène de concentration des activités. Cette mobilité peut être pendulaire comme résidentielle. S'agissant de la première, on observe de fait une augmentation des déplacements domicile-travail : l'INSEE relève ainsi qu'en 2016, 9 millions de personnes, soit un tiers des actifs, ne travaillaient pas dans leur intercommunalité de résidence, un chiffre qui a augmenté de l'ordre de 12 % en dix ans. Les coûts de ce modèle d'organisation spatiale sont notamment décrits par Pech (2019)⁴⁰. Au contraire, la mobilité résidentielle a

reculé de 20 % en dix ans à toutes les échelles territoriales⁴¹. Certes, il est important de faciliter la mobilité *via* les transports et l'accès au logement dans le parc social comme privé, mais les politiques publiques territoriales ne peuvent pas se réduire à cette mesure, dont on perçoit les limites. Un des enjeux de politique publique est d'identifier la façon la plus efficace de soutenir l'emploi là où les gens résident même lorsque le contexte économique est moins porteur.

En outre, l'analyse menée dans cette *Note* montre que les sources du mal-être local sont multiples : si l'emploi joue un rôle important, l'accès aux services publics, aux services de proximité et aux lieux de socialisation ont également des effets non négligeables. Ainsi, nous proposons de changer d'objectif dans les politiques territoriales en se focalisant sur des programmes qui augmentent le bien-être et la qualité de la vie au niveau local. Cela implique d'identifier les territoires où les pertes de bien-être sont les plus fortes. Pour cela, et sur la base des éléments examinés, nous proposons un exemple d'outil de diagnostic permettant d'identifier les villes en perte de vitesse et de mesurer les évolutions locales, favorables ou défavorables. Cet outil de pilotage des politiques territoriales en fonction d'un objectif de bien-être est décrit dans l'encadré 3.

Recommandation 1. Redéfinir les objectifs d'aides aux territoires en prenant en compte toutes les dimensions du bien-être et non les seuls critères économiques. Se doter d'un outil de ciblage mesurant les évolutions des facteurs du bien-être local.

Une fois l'objectif de ces programmes posés, ils doivent bénéficier d'un suivi et d'une évaluation, effectuée par une commission indépendante sous l'égide de la nouvelle Agence des territoires, qui partagera les expertises entre les différents territoires. Nous encourageons ces évaluations à être exhaustives, c'est-à-dire à la fois quantitatives et qualitatives, intégrant les dimensions sociales, et non uniquement économiques, influant sur la qualité de vie des habitants.

³⁶ Voir Reynard R. et V. Vallès (2019) : « Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent », *INSEE Première*, n° 1771, septembre ; Davezies L. et T. Pech (2014) : « La nouvelle question territoriale », *Note de Terra Nova*, n° 1/30 ; Davezies L. (2012) : *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Le Seuil, coll. La République des Idées ; Albater C. et B. Le Hir (2017) : « Dynamiques de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », *Note d'Analyse de France Stratégie et CGET*, n° 64, novembre.

³⁷ Voir Askenazy Ph. et Ph. Martin (2015) : « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire », *Note du CAE*, n° 20, février.

³⁸ Voir Dijkstra L., H. Poelman et A. Rodríguez-Pose (2019) : « The Geography of EU Discontent », *Regional Studies*, n° 1-17 ; Rodríguez-Pose A. (2018) : « The Revenge of the Places that Don't Matter (and What to Do About It) », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11, n° 1, pp. 189-209 ; McCann P. (2015) : *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Cohesion*, Cambridge Press.

³⁹ Voir Bouba-Olga O. et M. Grossetti (2015) : « La métropolisation : horizon indépassable de la croissance économique », *Revue de l'OFCE*, n° 143, juillet et Combes et al. (2011) *op. cit.*

⁴⁰ Pech T. (2019) : *La fin de la paix territoriale*, Synthèse Terra Nova et Institut des hautes études d'aménagement des territoires, 31 janvier.

⁴¹ Le CGET met en avant les fortes contraintes liées à la mobilité résidentielle : « Perçue comme une opportunité par les individus appartenant à des professions et catégories socioprofessionnelles supérieures, elle peut être considérée comme une contrainte, voire une injonction, pour les classes populaires », cf. Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2018) : *Rapport sur la cohésion des territoires*, juillet.

3. Un baromètre des conditions de vie locales

À partir des travaux empiriques conduits sur les déterminants locaux du mécontentement^a, nous avons élaboré un indicateur mesurant la dégradation des conditions de vie locale. Un score est attribué à chaque ville en fonction des évolutions observées dans chacune des catégories étudiées (emploi et revenu, fiscalité, immobilier lien social, équipements) au cours de la dernière décennie. Un score faible est donc un indice d'une trajectoire déclinante, quel que soit le niveau de départ de la ville^b.

Nous confrontons cet indicateur avec la liste des communes sélectionnées pour être bénéficiaires du programme « Action Cœur de ville ». Il apparaît que, selon cet indicateur, le programme a bien ciblé les villes objectivement en déclin, où la qualité de vie s'était dégradée entre 2012 et 2017, le score moyen pour ces villes étant de 40/100. Ce sont également des villes qui ont davantage éprouvé les manifestations de mal-être étudiées : 90 % ont connu un évènement Gilets jaunes contre 8 % en moyenne, et l'abstention y a augmenté de 7 points de pourcentage en moyenne sur la période.

Un tel indicateur pourrait servir d'outil de suivi, de pilotage et d'évaluation du programme, sur une base multicritères intégrant les notions de bien-être et non uniquement les aspects purement économiques que constituent l'emploi et l'activité économique. Il pourrait enfin jouer un rôle prospectif afin d'identifier les villes où une trajectoire déclinante récente appelle une action publique urgente. Il s'agit donc de proposer un ou plusieurs types d'indicateurs permettant de détecter les villes dont l'évolution est la plus défavorable au bien-être. Naturellement, un tel indicateur ne saurait être exhaustif et devrait être complété par une approche en niveau et par des observations qualitatives.

^a 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 et Péron M. (2020a) : « Bien-être subjectif et conditions de vie locales », *Focus du CAE*, n° 040-2020, janvier.

^b Péron M. (2020b) : « Un baromètre de l'évolution des conditions de vie locales liées au bien-être », *Focus du CAE*, n° 041-2020, janvier.

Changer de méthode : passer d'un État prescripteur à un État accompagnateur

Le changement d'objectif des politiques territoriales doit aussi s'accompagner d'une inflexion de méthode, privilégiant les actions définies à partir des actifs et des acteurs spécifiques de chaque territoire, et mises en œuvre à l'échelon de gouvernance adéquat.

L'analyse menée invite à repenser la façon dont peuvent être mobilisées toutes les informations nécessaires à la réussite des politiques territoriales. Nos résultats montrent

à quel point l'environnement local est important pour le bien-être. Cependant, les grandeurs retenues ne décrivent que partiellement l'environnement local. On ne peut rendre compte de façon exhaustive des difficultés et des besoins spécifiques d'un territoire sans le concours des acteurs clefs à chaque niveau de décision et de réalisation. Dans le domaine de l'emploi, par exemple, les entreprises sont en réalité peu susceptibles de se localiser dans un territoire en réponse à des incitations fiscales, sans qu'une réflexion préalable ait été conduite sur les actifs spécifiques locaux à valoriser, la proximité d'une ville permettant de bénéficier des effets d'agglomération, le niveau de qualification de la main d'œuvre, l'accès à un service Internet haut débit, les transports, etc. Les politiques territoriales les plus efficaces en Europe, selon l'OCDE⁴², sont celles qui suivent une méthode *bottom-up* respectant trois conditions :

- rechercher et valoriser les actifs spécifiques du territoire (géographie, culture, patrimoine...) en partant des acteurs locaux ;
- promouvoir une stratégie de spécialisation à partir de ces actifs et penser les politiques dans leur cohérence (en relation avec le transport, l'éducation et l'accès Internet) et non de façon isolée ;
- investir dans le système de gouvernance pour identifier les échelons de décision adéquats et les relations entre les différents acteurs publics, privés et issus de la société civile.

Le rapport sur la cohésion des territoires du CGET (2018, *op. cit.*) souligne également la nécessité d'« empowerment » des territoires, pour leur donner les moyens de réaliser des projets adoptés aux besoins locaux.

Les nouveaux dispositifs de type « Action Cœur de ville » (lancé en décembre 2017), « Territoires d'industries » ou « Pactes territoriaux » s'inscrivent dans cette démarche, en proposant de créer des contrats particuliers passés dans le cadre d'une démarche d'accompagnement différencié des territoires, à l'instar du « Plan particulier pour la Creuse » ou du « Pacte pour la réussite de la Sambre-Aviesnois-Thiérarchie ». Leur méthode doit être encouragée, en veillant notamment à l'intégration des différents échelons et acteurs intervenant au cours des processus de décision et de mise en œuvre des politiques. Elle doit également s'accompagner d'une réflexion sur la diversification du profil des acteurs et des élus, de manière à inclure le secteur privé et la société civile, à l'aide de mesures visant à réconcilier mandats, vie professionnelle et vie personnelle (conformément au Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique de novembre 2019). D'autres annonces gouvernementales telles que celles de l'Agenda rural sont des dispositifs cohérents avec nos constats, en ce qu'elles orientent l'action publique vers le soutien aux centres-villes, aux commerces de proximité, au maintien ou à l'ouverture de

⁴² Voir Oliveira Martins J. et K. Maguire (2019) : *Regions in Industrial Transitions: Policies for People and Places*, OCDE et Oliveira Martins J. et K. Maguire (2015) : « Vers un nouveau paradigme des stratégies de développement régional dans l'OCDE », *Revue de l'OFCE*, n° 143, juillet.

lieux de convivialité. En effet, leurs ambitions concernent à la fois le développement économique et culturel ainsi que la cohésion sociale, sur la base de projets portés par les acteurs locaux réunissant toutes les instances de décision et de financement concernées. Une attention particulière doit être portée sur le niveau optimal d'intervention : la commune, le bassin de vie, ou plusieurs communes d'un même territoire. De plus, si le soutien à l'investissement est nécessaire, l'allocation de moyens pour l'amorçage et le développement d'activités d'intérêt public n'est pas à négliger.

Recommandation 2. Rénover l'approche de l'État central vis-à-vis des politiques de soutien aux territoires. Privilégier l'accompagnement technique et financier à des projets initiés localement, à partir d'une information locale, et portés par l'ensemble des acteurs concernés. Promouvoir le droit à l'expérimentation et à la différenciation pour la réalisation des projets.

Ce changement de méthode s'appuie aussi sur le constat des limites des politiques d'aménagement du territoire centralisées, notamment les politiques de redistribution fiscale⁴³ ou les politiques de soutien à l'emploi local reposant sur les dispositifs d'exonération fiscale. Selon la plupart des évaluations disponibles, les mesures d'exonérations territoriales ont des effets faibles et incertains, qu'il s'agisse des zones franches urbaines (ZFU) ou des zones de revitalisation rurale (ZRR)⁴⁴. Ainsi, les politiques nationales d'aide aux territoires urbains les plus défavorisés (ZFU) auraient-elles eu pour seul effet de déplacer des entreprises, sans impact net ni durable sur la création d'entreprises

ou d'emplois nouveaux, sauf peut-être dans les contextes urbains les plus denses⁴⁵. En ce qui concerne les territoires ruraux, il existe un consensus assez large au sein de la recherche académique, sur l'inefficacité du dispositif ZRR. Afin d'évaluer les effets de cette politique, Behaghel *et al.* (2015)⁴⁶ comparent des territoires similaires et proches géographiquement, dont certains bénéficient du dispositif ZRR et d'autres non⁴⁷. D'autres travaux⁴⁸ recourant à des méthodologies différentes aboutissent aux mêmes conclusions : les ZRR ne semblent avoir produit aucun effet significatif sur l'emploi ou la création d'établissements dans les zones défavorisées. Les bilans dressés par les décideurs publics et l'administration sur ce dispositif, dont le coût total est estimé à 315 millions d'euros en 2018, ne sont également guère positifs⁴⁹. Ces résultats décevants invitent à explorer d'autres voies d'action, d'autant que l'accroissement des dispositifs généraux d'allègement de cotisations sociales limite de plus en plus l'avantage comparatif offert par ces dispositifs ciblés en matière de coût du travail.

Recommandation 3. Supprimer les politiques d'exonérations fiscales (ZRR) et utiliser ce budget pour les projets locaux destinés aux territoires ruraux, dont l'allocation doit étroitement impliquer les élus au niveau local.

Accès aux services publics et aux commerces de proximité

Au-delà de la dimension économique, nous suggérons que le délitement du lien social entraîné par la disparition du tissu des services publics et des commerces de proximité, ainsi

⁴³ Selon le Haut-Conseil du financement de la protection sociale, les prélèvements et dépenses de la seule protection sociale sont le principal contributeur à la réduction des inégalités entre les territoires, avec des transferts des territoires riches vers les territoires pauvres, cf. Haut-Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) (2015) : *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus*, novembre. Si ces effets redistributifs sont essentiels, ils ne sont pourtant pas suffisants pour prévenir le mécontentement qui se nourrit de la dégradation de la qualité de la vie locale.

⁴⁴ Le dispositif ZRR vise à soutenir l'emploi dans les zones rurales *via* un ensemble d'exonérations fiscales et sociales accordées aux entreprises. Les mesures principales sont l'exonération temporaire d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour les entreprises créées ou implantées en ZRR et des exonérations de cotisations sociales employeurs pendant douze mois pour les nouvelles embauches.

⁴⁵ Voir Malgouyres C. et L. Py (2016) : « Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblées bénéficient-ils aux résidents de ces zones ? État des lieux de la littérature américaine et française », *Revue Économique*, vol. 67, n° 2016/3, pp. 581-614 et Havet N. (2015) : « L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats », *Économie et Prévision*, n° 206-207, pp. 117-141.

⁴⁶ Behaghel L., A. Lorenceau et S. Quantin (2015) : « Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development », *Journal of Public Economics*, n° 125, pp. 1-15.

⁴⁷ Une explication avancée serait celle du faible ciblage du dispositif (environ 18 000 communes étaient ainsi éligibles au dispositif en 2018).

⁴⁸ En 2007, Lofredi dresse le bilan d'une efficacité économique très relative de l'exonération sociale en utilisant deux méthodes distinctes pour corriger l'endogénéité du classement en ZRR. Pour Lorenceau (2009), les zones de revitalisation rurale (ZRR) n'ont eu « d'effet significatif ni sur l'emploi, ni sur la création d'établissements dans les zones rurales défavorisées », (cf. Lofredi P. (2007) : *Évaluation économétrique des effets de traitement et programmes de développement à ciblage géographique. Le cas des interventions économiques en faveur du développement rural*, Thèse Doctorat en sciences économiques de l'Université de Bourgogne et Lorenceau A. (2009) : « L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression », *Économie et Statistique*, n° 427-428, pp. 27-62.

⁴⁹ Dans le rapport le plus récent, Blanc et Louwagie (2018) révèlent une faible connaissance de ce dispositif par les entreprises, et des aides jugées non déterminantes pour inciter à l'implantation pour les entreprises bénéficiaires, cf. Blanc A. et V. Louwagie (2018) : *Mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne*, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Assemblée nationale. Conseil des prélèvements obligatoire (CPO) (2010) : *Rapport du CPO relatif aux entreprises et aux niches fiscales et sociales*. Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire (Calmette A. et J-P. Vigier, rap.) (2014) : « Les zones de revitalisation rurale (ZRR) », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 2251, 14 octobre.

que des associations a joué un rôle important dans la vague de mécontentement observée depuis un an. La revitalisation économique des territoires semble être aujourd'hui une priorité et passe par le soutien aux commerces et services, profitant indirectement à l'emploi et au renforcement du tissu social.

Dans le cas de l'urbanisme commercial, par exemple, la plupart des travaux concluent à l'effet favorable sur l'emploi de l'implantation de grandes surfaces, supermarchés ou hypermarchés, à proximité des centres-villes, malgré les éventuelles fermetures de commerces de proximité⁵⁰. Cependant, des évaluations qui prendraient en compte non seulement les effets sur le revenu et l'emploi, mais plus généralement sur le bien-être local pourraient conduire à des résultats différents. De fait, les effectifs des commerces de proximité (restaurants et débits de boissons, agences bancaires, services à la personne) ont décliné dans huit centres-villes de taille intermédiaire sur dix au cours de la période 2009-2015⁵¹. À l'inverse, l'emploi dans les services de proximité a augmenté dans les agglomérations environnantes. Les externalités négatives de cette reconfiguration spatiale sur la perte de lien social ne sont toujours pas prises en compte par les analyses économiques traditionnelles. Il est à noter que l'analyse précise et causale de ces effets (sur la dynamique des petits commerces, sur le bien-être, sur les gains en termes d'emplois, leur qualité, etc.) constitue un agenda de recherche à part entière. De telles études viendraient compléter les travaux existants, ces derniers portant majoritairement sur le contexte anglo-saxon⁵².

À cet égard, la mise en place du label « France services », visant à promouvoir et moderniser l'accès aux services publics dans les territoires, est une démarche prometteuse pour contrer le délitement du lien social. Au vu de nos analyses, cette initiative pourrait être étendue pour favoriser également l'accès à certains services « de base » tels que le commerce

de détail ou encore l'hébergement d'associations créatrices de lien social ou qui répondent à des besoins spécifiques de la population (par exemple, salarié un professionnel de santé). Ces structures pourraient être polymorphes, hybrides et adaptées à chaque territoire. Nous insistons également sur le fait que le tout numérique ne saurait être suffisant pour répondre aux problématiques mises en lumière ici, et qu'il importe de faire de ces lieux des espaces d'échange et de cohésion. Les constats dressés par nos analyses soulignent l'importance d'espaces de sociabilité. Si le tissu associatif revêt une importance particulière dans ce domaine, une forme renouvelée de l'accès aux services publics peut également constituer un vecteur de lien social.

Recommandation 4. Lors de la mise en place du réseau « France services », cibler des lieux de passage et permettre un élargissement des missions en incluant des services de proximité, y compris privés, en fonction des besoins locaux des usagers. Éviter la stratégie du « tout numérique », afin de préserver le lien social.

À défaut de pouvoir maintenir des équipements locaux, il est nécessaire de veiller à compenser leur perte par l'accès des habitants à des services situés dans la ville la plus proche. L'objectif serait de s'assurer que toutes les communes soient reliées à une ville disposant des commerces et services essentiels, en minimisant le temps de trajet nécessaire à cet accès. Enfin, de façon générale, nous attirons l'attention sur la nécessaire évaluation des programmes et décisions mis en œuvre dans les territoires. ●

⁵⁰ Voir, par exemple, Bertrand M. et F. Kramarz (2002) : « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 4, pp. 1369-1413. Les auteurs montrent que les restrictions à l'entrée de supermarchés ralentissent la croissance locale de l'emploi dans le secteur de la distribution.

⁵¹ Cazaubiel A. et G. Guymarc (2019) : « La déprise du commerce de proximité dans les centres-villes des villes de taille intermédiaire », *INSEE Première*, n° 1782, novembre.

⁵² Voir, par exemple, Neumark D., Zhang Junfu et S. Ciccarella (2008) : « The Effects of Wal-Mart on Local Labor Markets », *Journal of Urban Economics*, vol. 63, n° 2, pp. 405-430, pour les effets sur l'emploi sur les commerces de détail, ou encore Jia P. (2008) : « What Happens When Wal Mart Comes to Town: An Empirical Analysis of the Discount Retailing Industry », *Econometrica*, vol. 76, n° 6, pp. 1263-1316. Sur données françaises, voir, en particulier, Bertrand et Kramarz (2002) *op. cit.*



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin
Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Claudine Desrieux

Assist. recherche/Ch. d'études/Économistes
Florentin Cognie, Samuel Delpeuch,
Étienne Fize, Madeleine Péron

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol,
Stéphane Carcillo, Gabrielle Fack, Élise Huillery,
Sébastien Jean, Camille Landais, Philippe Martin,
Thierry Mayer, Anne Perrot, Thomas Philippon,
Corinne Prost, Xavier Ragot, Katheline Schubert,
Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole,
Farid Toubal

Correspondant
Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47