

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

SUJET : *Bien-être et territoire(s) : quels enjeux ?*

Le départ de familles parisiennes vers la province à la veille de chacun des trois confinements vécus depuis le printemps 2020 a été parfois perçu comme la revanche d'une province affichant une meilleure qualité de vie sur une agglomération parisienne à la seule attractivité économique. Contrepoint au mouvement des Gilets jaunes, qui exprimaient l'insatisfaction de leur qualité de vie, et actualisation nécessaire de la littérature qui, de Jean-François Gravier (Paris et le désert français – 1947) à Christophe Guilluy (La France périphérique - 2014), analyse le décrochage des territoires, ces mouvements de population signent peut-être le rééquilibrage entre aspiration au bien-être et activités économiques.

Le bien-être affiche cependant dans les territoires les mêmes disparités que celles liées à l'attractivité économique et au niveau de Produit intérieur brut (PIB). L'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) définissait en 2006 le bien-être comme l'addition d'éléments monétaires (PIB, revenu global) et d'éléments non-monétaires (loisirs, qualité de vie), ce qui souligne la coexistence d'une dimension objectivée et d'une dimension subjective dans l'évaluation du bien-être. Ces deux éléments sont ainsi à mettre en relation avec le regain d'intérêt et les attentes croissantes à l'égard du bien-être, devenu un déterminant économique, mais aussi avec les spécificités de chaque territoire, de plus en plus mis en avant alors que s'annoncent les débats sur le projet de loi 4D qui vise à renforcer la différenciation des territoires.

Face à l'importance suscitée par le bien-être et au regain d'attractivité de certains territoires à l'issue des confinements, il convient :

- De rappeler la difficile évaluation du bien-être et l'existence de fortes inégalités territoriales (I),
- Le développement d'initiatives locales qui ne sauraient faire oublier la nécessité de développer des projets initiés localement, de lutter contre le délitement du lien social et de développer les infrastructures de transports et numérique (II).

*

* *

I. Difficile à évaluer, le bien-être est devenu un déterminant important qui souligne l'existence de fortes inégalités territoriales.

- A. La difficile évaluation du bien-être complique l'élaboration de politiques territoriales adaptées.

Une prise en compte progressive du bien-être depuis 2009 dans les politiques publiques.

Le bien-être et sa prise en compte dans l'évaluation des politiques publiques économiques ont été introduits en 2009 par le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi mais qu'imparfaitement mis en œuvre. Présidée par le prix Nobel Joseph Stiglitz, la Commission

sur la mesure des performances économiques et du progrès social conseillait d'ajouter à l'évaluation du PIB un tableau de bord du bien-être, combinant mesures subjectives et objectives, et des indicateurs de soutenabilité économique.

Cette prise en compte du bien-être dans l'action publique a progressé en ampleur et en légitimité. En 2011, l'OCDE publie son premier rapport annuel « Comment va la vie ? » et lance un indicateur du vivre mieux. En 2012, l'ONU publie un « World Happiness Report » élaboré par le Réseau des solutions de développement durable. Certains États se sont par ailleurs dotés d'organismes pérennes d'évaluation du bien-être, comme le What Works Wellbeing (Royaume-Uni) ou le Wellbeing Economy Governments (initiatives communes de l'Écosse, de l'Islande et de la Nouvelle-Zélande).

Introduits par la loi SAS du 13 avril 2015, l'élaboration d'indicateurs de bien-être pour conduire et évaluer les politiques publiques n'a été qu'imparfaitement mis en œuvre. Depuis 2017, le rapport annuel remis par les services du Premier ministre est rendu en retard et présente des évaluations limitées.

La nécessité de ne pas cantonner l'appréciation du bien-être à une approche économique.

La forte hétérogénéité des indicateurs du bien-être nécessite de ne pas la cantonner à une seule approche économique. Les approches objectives et quantifiées du bien-être se fondent sur des agrégats économiques (niveau de PIB, revenu global, index d'inégalités) qui limitent une vision exhaustive du bien-être. À l'inverse, le bien-être ressenti est parfois fortement induit par la situation de l'agent, sans incidence sur son environnement de vie (état de santé et situation sentimentale de l'agent).

L'INSEE a élaboré une étude permettant de considérer simultanément ces deux approches. L'École française des nouveaux indicateurs de richesse a également élaboré des indices afin d'exprimer la qualité des emplois, de la protection sociale, de l'éducation ou de la solidarité.

L'opposition entre une conception collective et une conception individuelle du bien-être.

La littérature (Jany-Catrice) souligne l'existence d'une conception collective du bien-être, caractérisée notamment par une approche sociale et environnementale, et une conception individuelle, marquée par le rapport à la qualité de vie. La coexistence de ces deux visions du bien-être souligne la nécessité d'identifier et d'évaluer les facteurs du bien-être en vue d'élaborer des politiques publiques garantissant un bien-être complet.

B. Si le bien-être dépend peu du type de territoire de résidence, le mouvement des Gilets jaunes a souligné l'existence de fortes inégalités territoriales.

L'indicateur de la qualité de vie des Français est peu sensible au type de territoire de résidence.

Le niveau de satisfaction dans la vie élaboré par l'INSEE démontre une faible disparité selon le type de territoire de résidence. La note moyenne est de 7,2/10 et reste légèrement inférieure pour les habitants des pôles économiques de petite taille (7,1/10) et des communes isolées, loin des zones urbaines (7/10). En revanche, le bien-être dépend largement des conditions matérielles d'existence avec de fortes disparités entre le premier et le dernier décile (28% d'insatisfaits en 2017 contre 8%). Cette corrélation est confirmée par les travaux du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de l'Eurobaromètre.

Une forte corrélation entre Gilets jaunes et dégradation de l'environnement territorial.

L'influence de l'environnement local sur le mécontentement des habitants a été au centre du mouvement des Gilets jaunes. Le débat sur les inégalités territoriales, notamment dans les communes rurales et de tailles intermédiaires, a été remis au centre de l'actualité. L'Observatoire Société et consommation a souligné en 2019 la corrélation entre villes intermédiaires et manifestation des Gilets jaunes.

La fermeture de commerces, la fermeture de services publics (classes, liaisons ferroviaires, services déconcentrés de l'État, maternités) et la réduction d'offres culturelles et de loisirs contribuent à diluer le lien social et génèrent une forte insatisfaction. Ce constat concerne particulièrement les zones qui échappent à l'influence des principaux pôles urbains. Il est également à mettre en relation avec l'augmentation de la migration pendulaire, qui concernait 9 millions de personnes en 2016 (INSEE) soit 1 actif sur 3, tandis que la mobilité résidentielle a diminué de 20% en dix ans.

L'indicateur de santé sociale souligne l'existence d'inégalités territoriales autres qu'économiques.

Conçu en 2008 par l'économiste Florence Jany-Catrice, Jean Gadrey et la sociologue Dominique Méda, l'indicateur de santé sociale est composé de 6 dimensions visant à mesurer le bien-être au-delà de la performance économique. Indicateur alternatif mesurant des données autres que simplement économiques, il modifie les classements des régions élaborés sur le seul niveau de PIB. L'ISS démontre également qu'au-delà d'un certain seuil, une augmentation du PIB n'apporte pas de surcroît de bien-être.

II. Le développement d'initiatives locales ne doit pas faire oublier de nécessaires ajustements structurels pour renforcer le bien-être des territoires et réduire les disparités territoriales.

- A. Les confinements successifs et les initiatives de relocalisation en région favorisent l'attractivité des territoires mais restent insuffisants.

Un gain d'attractivité des territoires depuis le premier confinement.

L'attractivité économique des territoires a été modifiée par les confinements liés à la crise sanitaire et de nombreuses villes sont plus attractives que Paris. Les déménagements d'entreprises ont progressé vers des villes de province, notamment pour réduire les coûts liés à l'immobilier de bureau mais également pour améliorer la qualité de vie des salariés. Cependant, les métropoles et centres urbains disposant d'une forte connexion ferroviaire avec Paris attirent ces entreprises, ce qui illustre la persistance d'inégalités territoriales avec des zones périphériques, notamment rurales.

La relocalisation de services publics comme levier de développement pour les communes de taille intermédiaire.

La relocalisation de services publics de l'État dans des villes moyennes permet une meilleure maîtrise de la dépense publique tout en rapprochant l'État de ses usagers et en favorisant le développement de villes moyennes en fort déclin depuis plusieurs décennies. La DGFIP relocalisera ainsi 2500 agents dans 50 communes (sur 400 candidates) en 2021. Ce mouvement est une réponse au rapport de 2019 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques qui constatait le recul important de l'accès aux services publics dans les petites communes et les territoires ruraux sur la période 1983-2013.

- B. La nécessité de développer des projets initiés localement, de lutter contre le délitement du lien social et de développer les infrastructures de transports et numérique.

Inciter le développement de projets initiés localement et s'inscrivant en cohérence avec le bassin de vie.

Dans une étude de 2019, Regions in Industrial Transition : Policies for People and Places, l'OCDE soulignait l'efficacité des politiques territoriales initiées localement et accompagnées par les structures étatiques qui, partant des spécificités des territoires, développaient des projets cohérents et adaptés. Les dispositifs « Action cœur de ville » (2017), « Territoires d'industrie » et « Pactes territoriaux » ainsi que la loi de 19 novembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique s'inscrivent dans cette démarche en proposant de contractualiser des démarches d'accompagnement différenciés.

Il convient d'apporter des expertises techniques et financières au développement de projets portés par des acteurs locaux. Les associations des collectivités territoriales (Association des Maires de France, Association des départements de France et Association

des régions de France) pourraient mettre en place un pôle d'expertise et de bonnes pratiques afin d'accompagner au mieux et dans une logique horizontale des projets portés par les collectivités, avec une attention toute particulière portée aux territoires ruraux.

La différenciation des territoires doit permettre la construction de projets adaptés aux spécificités et besoins des bassins de vie.

Lutter contre le délitement du lien social en soutenant le commerce de proximité.

Le délitement du lien social constitue l'une des principales causes d'insatisfaction de la qualité de vie et varie fortement selon les dynamiques territoriales. La fermeture des commerces de proximité, et, dans une moindre mesure, de services publics a fortement dilué le lien social et aggravé le sentiment de solitude, notamment dans les territoires ruraux et les communes de taille intermédiaire et éloignées des pôles urbains.

La prise en compte des externalités négatives liées à cette reconfiguration spatiale, associée au moratoire sur l'artificialisation des sols dans la construction de nouvelles zones commerciales, doit inciter les collectivités territoriales à mettre en place des plans de soutien aux commerces de proximité, à l'exemple des XXXXXXXXXX financées par certaines communes à l'issue du confinement.

La suppression des politiques d'exonération fiscale dont les effets restent incertains dans les zones fiscales urbaines et les zones de revitalisation rurale doit permettre de financer des projets locaux de soutien aux commerces culturels et à l'offre de loisirs.

Dans les départements ruraux, départements et régions passeront convention pour financer des bus de service public de proximité disposant du label « France Services ».

Dans cet objectif de transition écologique d'amélioration de la qualité de vie et de connexion territoriale, développer les infrastructures de transports et de communication.

Le plan France Haut Débit doit s'accompagner de déclinaisons territoriales pour réduire la fracture numérique et améliorer une couverture internet à même de favoriser le télétravail.

Le développement des infrastructures de transport ferroviaire doit renforcer la connectivité des villes intermédiaires tout en offrant une alternative faiblement émettrice de gaz à effet de serre.