

Dossier

Économie résidentielle Du diagnostic à la stratégie

Dossier réalisé par



Avec l'appui de





Économie résidentielle

Du diagnostic à la stratégie

Février 2011

Contact : Sylvain Baudet

Depuis quelques années, le concept d'« économie résidentielle » est sorti de la sphère académique où il a pris naissance sous l'impulsion des travaux conduits par l'universitaire Laurent Davezies. Jusqu'alors largement occultées, les dynamiques territoriales qu'il a permis de mettre à jour ont été déclinées au travers de nombreux travaux, conduits aussi bien à l'échelle nationale que régionale ou locale.

Pourtant, si cette notion se diffuse progressivement – en particulier dans le milieu rural où elle permet d'ouvrir des alternatives possibles en dehors des domaines traditionnels d'intervention économique – elle suscite encore de vives réactions, traduisant une certaine confusion, voire une incompréhension.

Par ailleurs, l'approche de l'économie résidentielle se réduit le plus souvent à la mesure de son « poids » dans l'économie locale, dans une démarche visant à constater un phénomène qui s'est développé spontanément, mais elle débouche rarement sur de véritables stratégies visant à tirer partie du potentiel qu'elle recèle. Cette situation apparaît révélatrice d'un défaut de références et de méthodes et renvoie à une difficulté à définir une approche opérationnelle susceptible d'accroître la contribution de l'économie résidentielle au développement local.

Le projet conduit en 2010 par Etd dans le cadre du Réseau Rural National, en partenariat avec le Collectif Ville Campagne et avec l'appui du cabinet OPC, est ainsi motivé par le constat d'une vision de l'économie résidentielle souvent :

- limitée à l'apport de réponses aux besoins de la population en services publics locaux ;
- associée à une forme de développement réputé porteur de risques de conflits et/ou de création d'emplois faiblement qualifiés ;
- perçue comme une résultante plutôt que comme une composante à part entière du développement local sur lequel il est possible d'agir.

La présente note vise de ce fait à :

- clarifier les termes de la réflexion pour lever les ambiguïtés et proposer un cadre d'analyse commun reposant sur des éléments de méthode simplifiés, et s'appuyant sur les pratiques observées dans les territoires ;
- définir des pistes de traduction de ce potentiel de développement en termes de stratégies publiques, en fonction de « figures » territoriales de développement contrastées.

Ce travail s'est nourri de l'observation et de l'analyse d'un panel d'une quinzaine de territoires de projet ruraux et péri-urbains (communautés de communes, pays, parcs naturels régionaux et communautés d'agglomération) ayant engagé des actions valorisant l'économie résidentielle et / ou souhaitant le faire.

Sommaire

L'économie résidentielle, de quoi parle-t-on ?	6
1. Le concept d'économie résidentielle	6
2. La valeur ajoutée de l'analyse par les moteurs de développement	8
2.1. Changement de regards, changement de représentations	8
2.2. Prise en compte des relations entre territoires	9
2.3. Questionnement sur les modèles de développement	10
Mesurer le poids de l'économie résidentielle	11
1. La méthode développée par Laurent Davezies	11
1.1. Difficultés de mise en application de cette méthode	11
2. Méthodes simplifiées d'appréhension des effets potentiels de l'économie résidentielle	12
2.1. L'analyse des flux de déplacements domicile-travail	13
2.2. L'analyse des migrations résidentielles	13
3. Exemples de méthodes utilisées sur des territoires	14
4. Applications dans le cadre de procédures évaluatives	16
Du diagnostic à la stratégie : les faits générateurs de développement	20
1. Le premier fait générateur : capter des revenus tirés de l'extérieur	20
2. Le deuxième fait générateur : faire circuler sur le territoire les revenus captés à l'extérieur	21
Stratégies de valorisation d'une économie résidentielle maîtrisée : les « grandes figures » de développement	23
1. Cas de figure 1 : les territoires touristiques anciens	24
2. Cas de figure 2 : zones périurbaines et territoires ruraux attractifs	26
3. Cas de figure 3 : les territoires faiblement attractifs et les territoires productifs	29
En guise de conclusion, quelques pistes d'approfondissement	33
1. Articuler stratégie de développement de l'économie résidentielle et valorisation de l'économie productive	33
2. Anticiper un renforcement du couplage entre économie productive et résidentielle	34
3. Favoriser le développement de démarches prospectives pour enrichir les stratégies de valorisation de l'économie résidentielle dans les territoires	36
4. Développer les approches évaluatives de la contribution des stratégies publiques au développement de l'économie résidentielle	37
Annexe	38
1. Éléments sur l'origine et la diffusion de la notion d'économie résidentielle dans le débat public	38
1.1. Une notion qui s'est progressivement installée dans le débat public...	40
1.2. Une représentation qui reste encore assez confuse	41

L'économie résidentielle, de quoi parle-t-on ?

1. Le concept d'économie résidentielle

C'est en développant des recherches sur le poids des transferts publics à l'échelle des territoires que Laurent Davezies, professeur à l'Université Paris XII, a pris conscience de l'importance des mécanismes extra-productifs, et notamment publics, dans la construction de la richesse locale. Face à ce constat et devant l'incapacité des modèles d'analyse traditionnels à expliquer les trajectoires récentes de développement des territoires – redynamisation des territoires ruraux, réduction des inégalités territoriales, dissociation croissante de la géographie de la production de richesse et de la géographie du revenu –, il a «ressuscité» dans les années 90 une vieille théorie économique (la Théorie de la Base) pour pallier ces carences conceptuelles⁽¹⁾.

La Théorie de la Base

Développée au début du 20^e siècle par le sociologue allemand Werner Sombart, cette théorie stipule en substance que le développement des territoires dépend de deux mécanismes : leur capacité à capter du revenu de l'extérieur de leurs « frontières » (c'est ce qu'on appelle la Base ou revenus basiques) et celle à redistribuer ces revenus basiques dans leur économie locale sous la forme de dépenses de consommation.

S'appuyant sur ce cadre conceptuel, Laurent Davezies a développé ce qu'il qualifie d'approche par les « moteurs du développement » et a construit une nouvelle grille de lecture du développement territorial au sein de laquelle la notion d'économie résidentielle a une place centrale. Il s'est attaché à évaluer le poids des mécanismes productifs concurrentiels (Base productive) et «extra-productifs» (Bases publique, sociale et résidentielle) qui permettent aux territoires de capter du revenu.

Base productive : revenus liés à la présence d'actifs qui vivent sur le territoire et travaillent dans des secteurs d'activité concurrentiels, c'est-à-dire exportateurs.

Base publique : revenus liés à la présence de fonctionnaires.

Base sociale : ensemble des revenus sociaux de transfert (hors pensions de retraite) dont bénéficient les habitants (allocations chômage, aides sociales diverses...).

Base résidentielle : pensions de retraite, dépenses touristiques marchandes et non marchandes et revenus liés à la présence d'actifs qui vivent sur le territoire mais travaillent en dehors.

Chaque Base, ou « moteur de développement », dispose d'une fonction et de caractéristiques spécifiques.

La **Base productive** constitue la « composante mondialisée » des économies locales. Son niveau et sa dynamique sont particulièrement sensibles aux aléas économiques. Elle dispose d'une fonction macro-économique absolument essentielle car elle fixe le degré de com-

(1) Voir en annexe quelques éléments sur la diffusion de la notion d'économie résidentielle.

pétitivité d'une nation et conditionne l'existence même des mécanismes de redistribution interterritoriaux de richesses (mécanismes extra-productifs).

La **Base publique** présente la double caractéristique d'être particulièrement peu étudiée au niveau territorial et de dépendre (plus ou moins bien) des dynamiques de localisation de la population. C'est en ce sens que son niveau et sa dynamique ne dépendent en rien de la capacité productive des territoires. Du fait de son insensibilité aux chocs économiques et de sa relative stabilité⁽²⁾, elle peut jouer un rôle d'amortisseur primordial pour les territoires en temps de crise économique.

La **Base sociale**, tout aussi peu étudiée que la Base publique, présente comme caractéristique de se localiser elle aussi en fonction de la population, et plus spécifiquement - sans que la corrélation soit absolue - des problèmes sociaux ; elle n'est également en rien liée à la capacité productive des territoires. Elle présente une double fonction explicite de réduction des disparités sociales (réduction des disparités entre populations) et implicite de réduction des disparités socio-territoriales (entre territoires).

La **Base résidentielle** se déploie en fonction du niveau d'aménités des territoires, c'est-à-dire de leurs qualités intrinsèques, mais aussi des politiques publiques mises en œuvre à destination des ménages. Elle participe très largement de l'équilibre socio-économique des territoires et ne dépend pas, elle aussi, de leur capacité productive.

Dans une étude récente conduite pour l'AdCF, la Caisse des Dépôts et l'Institut CDC pour la Recherche, Laurent Davezies a une nouvelle fois démontré l'importance de ces mécanismes «extra-productifs», particulièrement celui de l'économie résidentielle. À elle seule, la Base résidentielle représente 52,8 % des revenus basiques captés par les territoires en 20063 contre 16,9 % pour la Base productive, 8,2 % pour la Base publique et 22,1 % pour la Base sociale. L'économie résidentielle ne constitue donc pas un levier de développement marginal et, à cet égard, elle doit être prise en considération tout autant que l'économie productive concurrentielle, au même titre que les «moteurs» public et social.

Les revenus basiques constituent des leviers de développement à part entière puisqu'ils peuvent être réinjectés dans les économies locales sous la forme de dépenses de consommation courante. Ils constituent donc un puissant stimulant en matière de création d'emplois et d'activités domestiques (produisant des biens et des services ne s'adressant qu'à une demande purement locale). Or le secteur domestique présente une triple vertu : être fortement intégrateur des publics peu qualifiés sur le marché du travail ; être peu sensible aux aléas économiques car ne dépendant que de la demande locale, moins élastique à la conjoncture internationale ; se composer d'activités peu délocalisables.

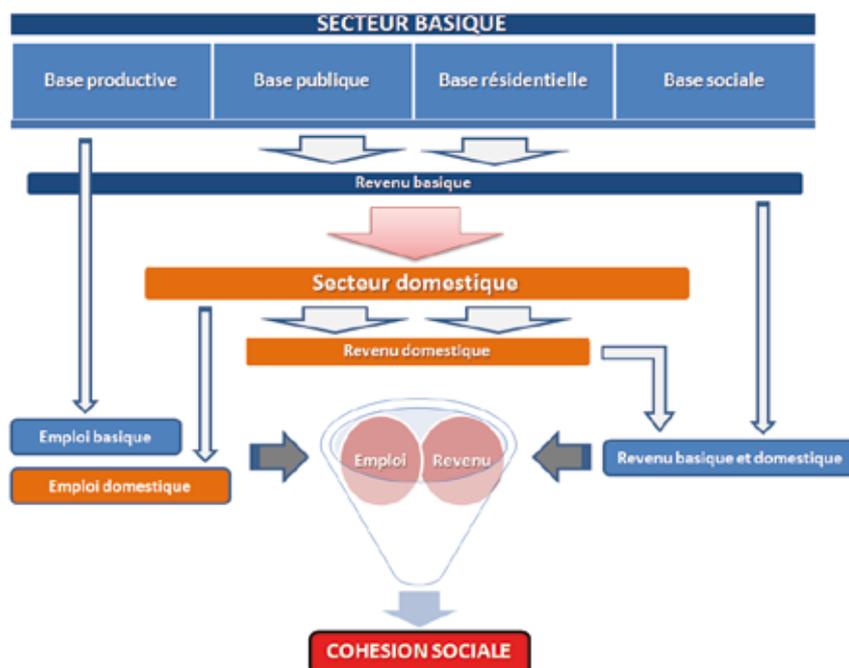
Segment des économies locales qui n'est pas « mondialisé », l'économie domestique n'en est pas moins importante : elle concentre en moyenne 50 à 60 % des emplois des territoires. Les ressorts de son développement (la demande) expliquent que ses emplois se répartissent de manière beaucoup plus homogène sur les territoires que les secteurs d'activité composant la Base productive. Elle constitue à cet égard un excellent moyen de conserver de l'activité dans les territoires n'offrant pas les conditions nécessaires pour accueillir des facteurs de production concurrentielle.

Bien entendu, l'économie domestique ne présente pas que des vertus. Son développement, s'il s'accompagne en général d'une baisse du chômage, est souvent générateur de précarité. Les secteurs d'activités domestiques privilégient souvent des recrutements en contrat

- (2) Même si des événements particuliers comme la fermeture d'une caserne militaire ou de plus grande ampleur comme la volonté de réduire les déficits publics par le non renouvellement de certaines catégories de fonctionnaires peuvent évidemment avoir un impact, parfois tout à fait significatif et douloureux, pour les territoires.
- (3) Ces valeurs moyennes ont été établies par L. Davezies à l'échelle des zones d'emploi françaises dans ce rapport. La prise en considération des revenus dortoirs (c'est-à-dire liés à la présence d'actifs qui travaillent ailleurs) introduit de vastes modifications dans la structure des bases suivant l'échelle territoriale à laquelle on les évalue. Effectivement, plus la maille territoriale retenue est petite, plus la part des actifs travaillant à l'extérieur du territoire sera élevée et, par extension, plus celle de l'économie résidentielle importante.

court (CDD ou intérim, emplois saisonniers) et/ou à temps partiel, particulièrement pour les femmes, et à faible niveau de rémunération.

Représentation synthétique d'un système socio-économique local



2. La valeur ajoutée de l'analyse par les moteurs de développement

2.1. Changement de regards, changement de représentations

Les diagnostics économiques tels qu'ils sont habituellement réalisés n'incitent pas les acteurs locaux à aller dans cette voie d'exploration des potentiels que recèle l'économie résidentielle. Ils privilégient en effet fréquemment des approches plus sectorielles que transversales, fondées généralement sur la notion de création de valeur plutôt que sur la notion de revenus circulants, sur une approche pensée en termes de « stocks » visibles (création d'entreprises, nombre d'emplois créés, etc.) plutôt qu'en termes de « flux » (circulation des hommes et des revenus, etc.). Ils conduisent à focaliser l'attention des décideurs sur les activités dites « productives » à dimension exportatrice, plus visibles et correspondant à des objets plus aisément identifiables car moins diffus dans le milieu urbain que les activités répondant aux besoins des résidents. Cette démarche est par ailleurs plus confortable à mener parce qu'elle débouche également sur des schémas d'intervention classiques et balisés (création de foncier et d'immobilier d'entreprises, etc.). Les diagnostics économiques tels qu'ils sont généralement élaborés conduisent in fine à occulter cette dimension essentielle du développement des territoires ou, au mieux, à la considérer comme résiduelle et comme une résultante du fonctionnement territorial.

Prenant acte du découplage de la géographie de la création de richesses et de celle des revenus et de la consommation, l'analyse des moteurs de développement met en relief l'importance des revenus mobiles pour l'économie locale et suggère que d'autres voies de développement sont possibles autour de cette perspective d'attraction et de fixation de revenus sur un territoire donné. Elle ouvre en particulier une alternative possible aux territoires situés en marge des dynamiques d'accueil des activités productives - qui ont plutôt tendance à se concentrer dans les pôles urbains - en élargissant la problématique du développement à la capacité, pour un territoire donné, à attirer et fixer des revenus qu'ils soient le produit d'activités productives ou non. Pour le milieu rural en particulier, la mobilité accrue des ménages représente un atout parce qu'elle génère des revenus qui irriguent les territoires indépendamment de leur capacité productive et valorise les avantages culturels, environnementaux, paysagers et patrimoniaux.

2.2. Prise en compte des relations entre territoires

Cette approche permet aussi une meilleure compréhension des complémentarités, des relations de dépendance et d'articulation entre les territoires. En effet, les flux de revenus circulants s'affranchissent par définition des délimitations territoriales, des périmètres de gouvernance politique et de projet. Dans un contexte de mobilité croissante et généralisée des populations et des revenus, il est de plus en plus indispensable de prendre en compte cette dimension pour identifier et analyser les leviers d'actions à activer. L'analyse par les moteurs de développement met en évidence les foyers plutôt producteurs et émetteurs de revenus et les territoires qui, *a contrario*, sont plutôt les réceptacles de ces revenus résidentiels. Elle permet ainsi de mettre à jour et de penser les rapports entre territoires dans des relations de dépendance/complémentarité, de questionner les risques qui y sont associés mais aussi les opportunités issues de ses interrelations.

Ces relations d'interdépendance s'expriment en premier lieu entre territoires adjacents qui sont confrontés à des interactions fortes, sur tout ou partie de leur périmètre. Elles recouvrent des formes multiples : migrations pendulaires, zones de chalandise et de fréquentation commerciales, tourisme de proximité, etc. Certains territoires particulièrement « poreux » à ces flux se montrent fortement sensibilisés à cette problématique :

- Les acteurs du Pays Cœur d'Hérault ont ainsi mis en place un observatoire économique pour prendre en compte les flux de revenus circulants : ils portent de ce fait un regard attentif à l'ensemble des orientations de l'agglomération voisine de Montpellier qui tend à rééquilibrer son développement économique, notamment celui de son appareil commercial, vers l'ouest de son territoire. Cette option de développement de l'agglomération voisine ne serait pas sans incidence sur la capacité du Pays Cœur d'Hérault à retenir ses revenus pour créer de l'activité et de l'emploi et maintenir son niveau d'offre commerciale.
- Dans le même esprit, le Pays des Vals de Saintonge s'interroge, suite au diagnostic conduit dans le cadre de l'élaboration de son SCoT, sur sa capacité à drainer et conserver les flux de revenus sur son territoire dans un contexte territorial de polarisation économique et de dépendance forte à l'égard des pôles urbains voisins (Rochefort, Saintes, La Rochelle, Cognac...), tous situés en dehors du périmètre du Pays.
- L'Agence d'Urbanisme de l'Aire Urbaine de Toulon (AU[DAT]), en charge de l'assistance à maîtrise d'ouvrage des SCoT élaborés dans le Var, a elle-même mené l'exercice d'identification des moteurs de développement sur l'ensemble du territoire départemental et au niveau des territoires infra-départementaux de projet SCoT. L'agence voit dans cet exercice une opportunité pour mettre à plat l'ensemble des indicateurs de développement

au niveau départemental afin de repérer les relations de complémentarités et de dépendances qui pourront alimenter, sur une base homogénéisée et objectivée, la réflexion dans le cadre de la démarche d'InterSCoT. La mise en évidence et la mesure de ces flux de personnes et de revenus entre territoires permettent de construire une base d'observation vis-à-vis de phénomènes qui, à défaut d'une telle approche, soulèvent parfois des réactions hors de toute analyse objective et rationnelle.

- Dans la même perspective, les techniciens du Pays de Fougères souhaitent adapter leur Observatoire économique de manière à ce qu'il puisse mieux mesurer la nature et l'intensité des flux de revenus résidentiels que le territoire entretient vis-à-vis des territoires voisins, en particulier de Rennes, afin d'aider les élus à adopter une posture moins défensive et plus constructive.

S'ils s'expriment naturellement entre territoires adjacents, les liens de dépendances et de complémentarités économiques existent également entre territoires distants, sans continuité géographique. Cette réalité a ainsi conduit les acteurs du pays Midi-Quercy, par exemple, à prendre conscience de l'importance des revenus des résidents secondaires en provenance d'Europe du Nord dans le développement du territoire et, dans un contexte de renchérissement du coût de l'énergie et des déplacements, à s'intéresser à la qualité de desserte du territoire depuis les plateformes aéroportuaires voisines ; ceci dans le but d'assurer la pérennité du moteur de développement résidentiel constitué par l'apport de revenus de ces populations sur le territoire.

2.3. Questionnement sur les modèles de développement

L'élargissement du champ des possibles et l'ouverture de la réflexion stratégique engagent les acteurs territoriaux à questionner les moteurs de développement en termes d'alternatives possibles et de meilleurs équilibres à trouver. Ils permettent de pointer et d'interroger pour chacun des moteurs - productifs et résidentiels notamment - l'ensemble des risques économiques encourus à plus ou moins long terme.

- Le Pays Horloger a, face à la crise économique qui a durement frappé le secteur de l'horlogerie de précision en 2008, pris conscience de sa forte exposition à l'égard des activités industrielles occupées par les résidents qui se rendent chaque jour en Suisse. Aujourd'hui, les élus s'interrogent sur la manière de rééquilibrer ce développement en tirant davantage parti des revenus de ces activités productives, peu valorisés localement car captés par le biais des dépenses de consommation par les agglomérations voisines (Montbéliard, Besançon).
- À l'inverse, des territoires dominés par le « moteur résidentiel » s'interrogent sur la nécessité d'opérer un rééquilibrage en faveur du moteur productif. C'est le cas dans le Var où l'AU[DAT] a piloté en 2009 une étude sur les mécanismes de formation de richesse s'appuyant sur l'analyse des moteurs de développement. Elle a permis de mettre en évidence le caractère très dépendant de son développement à l'égard des navetteurs, des touristes et des retraités installés sur le territoire, qui fournissent près de 90% des revenus. En pointant les risques associés à un développement assis quasi-exclusivement sur le moteur résidentiel, cette étude a été un électrochoc pour les élus du territoire ; elle les a conduits à pousser les investigations sur les voies d'une diversification des sources de revenu local s'appuyant davantage sur l'économie maritime et portuaire. Une nouvelle étude a ainsi été lancée, portant sur les « passerelles » entre la recherche et l'industrie de Défense et sur l'analyse objective des impacts de l'économie de défense sur le tissu économique civil, en étudiant les liens d'interdépendances fonctionnelles entre donneurs d'ordre et sous-traitants présents sur le territoire.

Mesurer le poids de l'économie résidentielle



1. La méthode développée par Laurent Davezies

Dans le respect du postulat formulé par la Théorie de la Base, l'analyse par les « moteurs du développement » telle que la déploie Laurent Davezies se fonde sur une estimation relativement précise des flux de revenu captés par les territoires. Il les regroupe en quatre catégories. En voici le détail⁽⁴⁾ :

- La **Base productive** : traitements et salaires de la base exportatrice, bénéfices agricoles, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, revenus des capitaux mobiliers et revenus fonciers (pour moitié) ;
- La **Base résidentielle** : salaires des migrants-alternants, pensions de retraite, dépenses des touristes en hôtels et campings, dépenses des touristes en résidence secondaire et location et dépenses des touristes chez la famille ou chez des amis ;
- La **Base publique** : salaires des titulaires de la fonction publique territoriale, de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière ;
- La **Base sociale** : allocations chômage, pré-retraites, AI, ASS..., indemnités journalières de maladie et de maternité, RSA, Minimum vieillesse et invalidité, AAH, prestations familiales et allocations logement, aides des départements, dépenses de consommation médicale et dentaire, en actes biologiques et prélèvements, en pharmacie, en autres biens médicaux, en activités hospitalières privées remboursées aux locaux et activités hospitalières privées exportées.

À partir de ces estimations, L. Davezies évalue la structure des moteurs de développement des territoires et leur degré d'équilibre au regard d'une moyenne de référence (par exemple la moyenne des zones d'emploi françaises lorsqu'il conduit son analyse à la zone d'emploi ou la moyenne des aires urbaines françaises lorsqu'il la conduit à cette échelle) pour qualifier leur modèle de développement. Il identifie ainsi, dans sa dernière étude (« La crise et nos territoires : premiers impacts »), de nombreux modèles qui traduisent parfaitement l'hétérogénéité et la diversité des formes du développement local, selon le poids des différentes bases.

1.1. Difficultés de mise en application de cette méthode

L'évaluation des Bases et leur analyse demeurent lourdes à mettre en œuvre.

(4) Ces éléments de méthode sont issus du rapport « La crise et nos territoires : premiers impacts » réalisé par Laurent Davezies pour le compte de l'AdCF, la Caisse des Dépôts et l'Institut CDC pour la Recherche..

D'une part, parce que le nombre de sources à mobiliser (Insee, Direction générale des impôts, Ministère du tourisme...) et d'indicateurs à élaborer est important et complexe à mener. À l'exception des pensions de retraite, chaque indicateur mobilisé dans le modèle nécessite un retraitement spécifique; ce retraitement est rendu nécessaire à la fois parce que l'information n'est pas disponible à une échelle infra-régionale (c'est le cas des dépenses touristiques) ou infra-départementale (les bénéfiques industriels et commerciaux, bénéfiques non commerciaux...) et parce qu'il est parfois nécessaire pour certains types de revenus de déterminer la part qui est basique et celle qui est domestique (effectivement, certaines activités productives comme la banque sont mixtes, c'est-à-dire s'adressent à une clientèle située à l'intérieur mais aussi à l'extérieur du territoire). Ce qui rend particulièrement fastidieuse la construction des indicateurs aux différentes échelles infra-régionales.

D'autre part, parce qu'il est impératif, eu égard aux insuffisances du système statistique actuel, de retenir un certain nombre de conventions qu'il faut être en capacité de maîtriser (pour s'assurer de leur robustesse) et de justifier pour mettre en application le modèle à l'échelle géographique souhaitée.

Enfin, et c'est peut être le motif le plus difficilement contournable, parce que la mise en application du modèle sur un territoire donné nécessite que l'on effectue une comparaison avec une moyenne de référence établie à cette échelle sur l'ensemble du territoire national pour déterminer la nature de son modèle de développement. Compte tenu de l'importance des revenus d'origine dans la structure des Bases et de la forte variation de leur poids selon les échelles géographiques⁽⁵⁾, il n'est pas opportun de comparer les moteurs de développement et le poids de l'économie résidentielle d'une agglomération par exemple à sa moyenne départementale ou régionale. Cet impératif de comparaison à des échelles comparables rend nécessaire l'estimation des Bases à chacune des échelles géographiques sur l'ensemble du territoire national (communautés de communes, communautés d'agglomération, pays, départements et Région pour les territoires de l'action publique et bassins de vie, aires urbaines et zones d'emploi pour les zonages de savoir). En d'autres termes, si l'on engage un travail d'estimation des Bases à l'échelle d'un pays, il est nécessaire de connaître la moyenne des Bases à l'échelle de l'ensemble des pays du territoire français. On peut bien sûr envisager des moyens de comparaison *a minima* en ne retenant par exemple comme moyenne de référence « que » celle de l'ensemble des Pays de sa région d'appartenance. Ce qui ne résoudra pas le problème pour autant : l'ampleur de la tâche et le volume d'informations à mobiliser et à construire sur ces multiples territoires, quelle que soit l'échelle, resteront considérables et particulièrement lourds.

2. Méthodes simplifiées d'appréhension des effets potentiels de l'économie résidentielle

Pour contourner ces difficultés, il semble tout à fait envisageable d'avoir recours à des méthodes moins lourdes pour appréhender le phénomène résidentiel sur les territoires.

On peut s'inspirer, en la simplifiant, de la méthode développée par Christophe Terrier, focalisée sur la population présente. Il est en effet possible de mobiliser deux sources statistiques, largement sous-exploitées et pourtant intégralement accessibles aujourd'hui : les flux de déplacements domicile-travail et les flux sur les migrations résidentielles développés par l'Insee à partir du recensement de la population.

(5) La part des actifs travaillant dans une autre région que leur région de résidence représente 2 à 3 % de l'ensemble des actifs. Pour une commune, elle peut s'élever à 80 %..

2.1. L'analyse des flux de déplacements domicile-travail

Le fichier sur les migrations domicile-travail fournit, pour l'ensemble des communes françaises (France métropolitaine et Dom), les effectifs correspondant aux croisements du lieu de résidence avec le lieu de travail en entrées et sorties pour une année donnée (2007 pour la plus récente). Il est ainsi possible d'estimer la part d'actifs résidant (i.e. vivant sur le territoire) et travaillant à l'extérieur du territoire et la part d'emplois locaux occupés par des actifs non résidant, et donc de calculer de manière facile le poids des salaires importés et des salaires et revenus qui « s'évadent » d'un territoire donné.

Ce premier résultat doit être, dans un second temps, affiné par une approche plus qualitative de ces flux fondée sur une observation de leur ventilation par catégories d'actifs. Le fichier propose effectivement une approche des entrées et sorties quotidiennes par catégories socio-professionnelles, tranches d'âge, secteurs d'activité... permettant d'appréhender leur impact sur la construction du pouvoir d'achat local. Un territoire dont la majorité des flux quotidiens sortant se composent d'ouvriers à faible niveau de rémunération et des flux entrant de cadres supérieurs à haut niveau de salaire peut connaître un important déséquilibre en terme monétaire, même si le nombre d'ouvriers qui sort du périmètre est plus important que celui de cadres qui y entrent.

En ce sens, les questions du « qui entre ? » et « qui sort » semblent tout aussi primordiales que celles du « combien rentrent ? » et « combien sortent ? ».

Au-delà de la stricte question de la construction et de l'évasion de la richesse locale, l'analyse relativement fine des flux et de leur composition peut permettre l'évaluation du caractère bénéfique (ou non) de la fonction de pôle d'emplois et de sortir d'une représentation assez largement répandue qui la considère comme intrinsèquement vertueuse. Effectivement, s'il est des territoires qui assument pleinement cette fonction et en tirent largement profit, certains « pôles d'emplois », peu attractifs sur un plan résidentiel et commercial, pâtissent de lourdes difficultés sociales liées à une panne de la propension à consommer localement et à une forte évaporation de la richesse.

L'estimation du volume d'actifs non résidant travaillant sur un périmètre donné peut également constituer un point d'entrée pour estimer le potentiel de consommation au lieu de travail, lié à ce type de population. Bien que permettant à de nombreux territoires de se flatter d'être un pôle d'activité, les travailleurs locaux non résidant restent souvent perçus comme générateurs de nuisances (embouteillage, pollution, bruit...) et facteur d'accroissement des coûts pour la collectivité alors qu'ils peuvent constituer une manne tout à fait significative en termes de pouvoir d'achat et de potentiel de consommation.

Il est tout à fait envisageable, moyennant des méthodes plus ou moins sophistiquées, d'évaluer la valeur de ce potentiel et de formuler un certain nombre d'hypothèses pour estimer la part de leur revenu susceptible d'être redistribuée dans le circuit économique local et in fine estimer le volume d'emplois que cela représente (dans cette logique, x € dépensé est égal à x € de masse salariale, soit un nombre d'emplois y estimé sur la base d'un salaire moyen z). Ainsi, *via* la définition d'ordres de grandeur relativement robustes, il est possible de qualifier l'importance de l'enjeu que peut représenter la consommation des salariés non-résidents sur un territoire.

2.2. L'analyse des migrations résidentielles

Le fichier sur les migrations résidentielles fournit pour l'ensemble des communes françaises des données sur les flux migratoires réalisés entre la commune de résidence actuelle (2007 pour la dernière année disponible) et la commune de résidence antérieure (soit cinq ans auparavant). Chaque enregistrement du fichier correspond à un individu décrit selon sa résidence actuelle et sa résidence antérieure (5 ans auparavant), ses

principales caractéristiques sociodémographiques, ainsi que celles du ménage auquel il appartient.

Au-delà d'une appréhension du niveau d'attractivité résidentielle d'un territoire à partir d'un simple solde, le fichier permet non seulement d'évaluer le nombre d'entrées et de sorties mais aussi de déterminer qui a quitté le territoire, qui s'y est nouvellement implanté et qui s'y est maintenu. On peut ainsi traiter la question de l'attractivité résidentielle dans sa triple dimension : la répulsion (les départs), la rétention (les immobiles) et la captation (les nouveaux) selon différents types de publics.

Les migrations résidentielles peuvent être à l'origine d'importants bouleversement sociaux et démographiques pouvant très largement impacter le niveau de pouvoir d'achat et les comportements de consommation. En effet, un nouvel habitant, au-delà du coût supplémentaire généré pour la collectivité, est aussi un consommateur potentiel supplémentaire, c'est-à-dire un agent économique actif qui peut contribuer à engendrer plus ou moins d'activité économique localement par son comportement. Suivant qu'il est retraité, jeune actif père de famille, étudiant..., le nouvel habitant a non seulement un pouvoir d'achat variable (fonction principalement de son statut social et de son âge) mais aussi des besoins spécifiques et parfois nouveaux pour le territoire. Pour le premier aspect, il est important d'évaluer le potentiel d'activité associé à ces nouvelles arrivées afin de qualifier l'importance de l'enjeu que sous-tend l'attractivité résidentielle en terme économique ; et pour le second, d'identifier les secteurs d'activité concernés par ce potentiel et de qualifier l'évolution des besoins pour piloter de manière pertinente le déploiement d'une offre de service adaptée.

3. Exemples de méthodes utilisées sur des territoires

Différents travaux menés sur des territoires illustrent ces méthodes alternatives de mesure du poids de l'économie résidentielle.

La consommation potentielle des salariés en Plaine Saint-Denis suivant la méthode développée par Yves Janvier

Yves Janvier a réalisé dans le cadre d'un travail de recherche consacré à la mixité urbaine et financé par le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) une analyse sur l'enjeu que représente la consommation potentielle des salariés sur leur lieu de travail à l'échelle de la Plaine Saint-Denis. Ce travail de recherche partait d'une double observation. D'une part, les vastes opérations de développement économique tertiaire lancées sur le territoire n'avaient que très peu profité à ses habitants en raison notamment de leur faible niveau de formation au regard des exigences en qualification des nouvelles entreprises implantées. D'autre part, très peu de salariés de ces nouvelles entreprises s'installèrent sur le territoire du fait de son image largement négative. Les retombées ne furent donc qu'indirectes, *via* l'encaissement par la commune de recettes fiscales prélevées sur les entreprises et leur redistribution en prestations sociales diverses.

Fort de ce constat, le travail engagé par Yves Janvier « visait à explorer une possibilité de transfert direct des revenus distribués par les entreprises tertiaires vers les revenus des populations riveraines non ou peu qualifiées, selon un mécanisme relevant de l'économie marchande et non de la redistribution sociale. L'hypothèse était que les services à la personne rendus aux salariés pouvaient être les vecteurs d'un tel transfert »^[6].

Pour valider l'intérêt réel d'un tel mécanisme, Yves Janvier évalue la consommation des salariés sur le territoire. Confronté à l'absence de statistiques sur le sujet, il développe un protocole

(6) « Economie résidentielle et cohésion sociale » - Demain la Ville, Dossier n°1 - Délégation Interministérielle à la Ville - Mars 2008.

méthodologique assez simple reposant sur l'utilisation de l'enquête budget des ménages de l'Insee de 1995. Sur cette base, il détermine quatre types de dépenses de consommation :

- i) Les dépenses a-spatiales (assurances, abonnements, taxes et impôts...) écartées de l'analyse ;
- ii) Les dépenses « immobilières » dont la localisation est strictement liée au lieu de domicile du ménage (loyer et charges du logement), elles aussi écartées ;
- iii) Les dépenses inélastiques à la localisation : quelle que soit la localisation de l'offre, la consommation sera à peu près la même (achat de véhicules, de mobilier ou d'une large partie des biens de consommation alimentaire courante) ;
- iv) Les dépenses élastiques par rapport à la localisation de l'offre, c'est-à-dire les dépenses dont le montant varie en fonction du niveau d'accessibilité de l'offre (Y. Janvier cite l'exemple d'un club de sport que les ménages fréquenteront d'autant plus qu'il se trouve à proximité de leur logement ou de leur lieu de travail).

Partant de la structure de consommation des ménages en Ile-de-France révélée par l'enquête, il évalue les montants respectifs des différents types de consommation ; au final il estime le montant total des dépenses des salariés (dépenses inélastiques et élastiques) qui pourrait se faire dans la zone à 1 400 millions de francs annuels ; ce qui, si 10 % seulement de ce montant théorique était réellement dépensé localement représenterait l'équivalent de la masse salariale (salaires + charges) d'un millier d'emplois au SMIC de l'époque !

Comme le spécifie Yves Janvier, l'intérêt de l'approche est qu'elle permet non seulement d'évaluer le potentiel de chiffre d'affaires que pourrait générer ces dépenses, mais aussi d'appréhender les secteurs d'activité susceptibles de « capter » la consommation des salariés présents sur le territoire (consommation qui ne se limite pas exclusivement à la restauration sur le lieu de travail).

La démarche peut également être déployée sur la base d'approches plus qualitatives, à partir d'enquêtes sociologiques par exemple, comme dans le pays Midi-Quercy.

Midi-Quercy : analyse des comportements de consommation

Au travers de sa candidature au programme Leader, c'est une véritable stratégie de développement résidentiel maîtrisé que les acteurs du pays Midi-Quercy entendent décliner. La démarche est partie d'une enquête auprès de la population qui a permis de faire ressortir deux profils d'habitants : les uns à faible ancrage local, plutôt installés à l'est du territoire et dont les pratiques quotidiennes de consommation, essentiellement tournées vers les grandes surfaces commerciales situées hors territoire, profitent peu au pays en termes de retombées économiques ; les autres se situant plutôt à l'ouest du territoire, composés souvent de nouveaux arrivants valorisant la qualité de vie et l'offre territoriale.

Sur la base de cette enquête, une des premières actions innovantes a consisté à se tourner, dans le cadre d'une démarche portée en partenariat avec les Pays Midi-Quercy et Albigeois – Bastides et l'ADEFPAT, vers les TPE locales (artisans, commerçants, services...), peu connues des services d'accompagnement de la CCI et de la Chambre des métiers, afin de les sensibiliser à l'évolution des comportements de consommation des nouvelles populations. L'opération associe un diagnostic des nouveaux « besoins » et une action sur les entreprises et sur les reprises d'entreprises. Dans le cadre de cette approche, un accompagnement individuel et collectif s'appuyant sur les Espaces Ruraux Emploi Formation (EREF) est proposé aux entrepreneurs pour les aider à se saisir des nouvelles opportunités de marché.

Toujours dans cette perspective, et afin de répondre à l'appétence des nouvelles populations résidentes en produits bio locaux, le pays a aidé à la création d'un magasin rassemblant 12 agriculteurs et, face à la nouvelle demande sociale, un approvisionnement régulier des cantines scolaires en produits locaux a pu être mis en place, contribuant ainsi à la structuration d'une offre locale attractive. Le pays souhaite aller encore plus loin en s'appuyant sur l'association Bio Tarn-et-Garonne afin de faire émerger une offre de produits maraîchers qui fait encore défaut sur le territoire.

Désormais, dans les documents d'orientation, il est fait explicitement référence à l'économie résidentielle que le pays contribue à dynamiser et qui risque pourtant de s'éteindre dans un contexte de renchérissement des coûts de déplacements. Ce constat amène le pays à adopter une démarche prospective qui se traduira par la réalisation d'un « schéma de mobilité tout au long de la vie », afin de préserver la desserte et la mobilité sur le territoire et faire en sorte que les effets de cette économie résidentielle soient durables.

4. Applications dans le cadre de procédures évaluatives

Si l'approche par les « moteurs de développement » présente de multiples intérêts et gagnerait à être pensée et déployée de manière plus systématique en amont des projets des collectivités publiques, ses principes mériteraient également d'être mis en application plus en aval de la réalisation des projets portés par les collectivités publiques dans le cadre de démarches d'évaluation.

On se situe ici dans une logique d'analyse d'impacts. De la même manière que l'on établit des grilles de critères pour questionner le caractère durable d'actions de développement dans le cadre des démarches d'agenda 21 par exemple, les collectivités publiques pourraient questionner de manière plus systématique les projets publics qu'elles engagent au regard de leurs effets directs et indirects sur leurs potentiels de dynamisation de l'activité et de l'emploi local, y compris et même lorsque la finalité de l'action mise en œuvre n'est pas en première approche la question économique.

Ce type de démarches est régulièrement appliqué, par certains aspects, dans le cadre des réflexions conduites dans le champ de l'urbanisme commercial, où la question de l'évasion commerciale et des zones de chalandise font l'objet d'un examen minutieux pour éclairer, en particulier, les décisions prises dans le cadre des Commissions d'équipement commercial (CDEC). Mais en dehors de ce domaine, les exemples sont rares et méritent donc d'être mis en lumière.

Alors, par exemple, qu'un grand nombre de territoires ruraux sont confrontés à la présence ou l'arrivée de retraités, l'impact économique de ce phénomène semble avoir été rarement estimé en France. Or, les enjeux qu'ils sous-tendent sont importants en termes de stratégie de développement local. Les dynamiques résidentielles liées à l'arrivée de ces publics spécifiques sont d'autant plus intéressantes à analyser qu'elles impliquent des interactions fortes avec les autres leviers du développement territorial : valorisation des aménités naturelles et développement d'activités artisanales ou de services pour l'attraction de retraités extérieurs au territoire, organisation du territoire pour répondre aux besoins du quatrième âge, en particulier pour lier les politiques du logement et les politiques sanitaires et sociales (par exemple par l'intermédiaire de structures territorialisées comme les Centres Locaux de Coordination et d'Information Gérontologique)...

À cet égard, la démarche d'évaluation mise en œuvre dans un cadre académique par D. Volet et V. Roussel en collaboration avec S. Herviou démontre l'intérêt de ce type de démarche.

Analyse des impacts économiques liés à la présence de retraités sur le canton de Bourgneuf dans la Creuse

L'étude réalisée par D. Volet et V. Roussel en collaboration avec S. Herviou visait à analyser l'impact économique d'une population bien déterminée, les retraités, sur le développement des espaces ruraux, en l'appliquant au cas de Bourgneuf.

Située au sud-ouest de la Creuse, la communauté de communes de Bourgneuf présente, sur le plan démographique, les tendances observées dans ce département : population très vieillie, déclin démographique. Pour faire face à de telles évolutions, la communauté de communes a choisi de mettre en place avec une intercommunalité voisine un pôle d'accueil en vue d'accueillir

de nouvelles populations, ciblant en particulier les étrangers d'Europe du nord, dont une part importante de jeunes retraités. Dans ce contexte, la question de la contribution des personnes âgées à l'économie locale s'est posée.

La méthode mise en œuvre s'appuie sur une approche hybride entre modèle keynésien et modèle de la Base économique. Elle repose sur l'estimation des impacts des retraités sur l'économie locale par le biais d'un mécanisme de multiplicateur. Il s'agit de voir dans quelle mesure les dépenses des retraités génèrent des effets directs (dépenses sur le territoire), indirects (part de la valeur ajoutée locale attachée à ces dépenses) et induits (réinjection dans l'économie locale par les bénéficiaires de ces dépenses). L'importance des effets indirects dépend de la propension des retraités à dépenser localement, tandis que celle des effets induits est liée à la capacité du territoire à faire circuler les revenus localement.

La **mesure des effets directs et indirects** a été réalisée par enquête de manière à connaître avec précision la nature et la localisation des dépenses des retraités. Pour ce faire, des entretiens ont été réalisés auprès d'une trentaine de retraités choisis par tirage aléatoire à partir des listes électorales et qui ont accepté d'être interrogés. Les comportements de consommation des ménages en général et des retraités en particulier étant largement dépendants de la catégorie socioprofessionnelle, du niveau de revenu et de l'origine, le panel d'enquête a été construit en intégrant par hypothèse à la fois des retraités « locaux » (personnes âgées passant leur retraite sur le lieu d'exercice de leur activité professionnelle passée) et des retraités « migrants » (personnes ayant changé de commune, de canton ou de département sur la dernière période intercensitaire). L'enquête a en effet montré que les premiers réalisaient 85 % de leurs dépenses sur le territoire, contre 55 % pour les seconds, mais avec un pouvoir d'achat bien plus élevé.

D'un point de vue technique, pour estimer cette propension, deux ratios ont été calculés : d'abord, le pourcentage des dépenses à l'intérieur de l'économie locale estimé pour chaque catégorie de dépenses (commerces, services, etc.) ; ensuite, la part de la valeur ajoutée locale estimée pour chacune de ces catégories de dépenses (approchée par le ratio salaires sur ventes de la catégorie considérée).

La **mesure des effets induits** est estimée à partir de la théorie de la Base économique. Celle-ci divise les activités régionales en deux composantes : les activités basiques répondant à une demande externe et les activités non basiques satisfaisant une demande locale. Exprimée en termes d'emplois, la formulation élémentaire de la propension à dépenser localement (m) s'exprime de la façon suivante : $m = \text{Emplois non basiques} / \text{Emplois totaux}$, en retenant un principe d'affectation *a priori* des catégories d'activités (l'agriculture, l'industrie et les activités uniquement liées au tourisme étant considérées comme secteurs basiques).

Ainsi, l'analyse met en évidence que l'accueil de retraités non seulement peut permettre de maintenir une activité locale par des emplois directs (comme en témoigne le niveau élevé des emplois tertiaires liés aux retraités, qui représentent près de 40 % de l'ensemble de l'emploi sur le canton de Bourganeuf), mais aussi de doper l'économie locale, d'autant plus que l'action publique permettra d'inciter les retraités à dépenser localement en agissant sur le niveau de services publics et privés correspondant à leurs besoins.

Toujours dans cet esprit, l'approche évaluative visant à estimer les retombées économiques générées par le Site du Pont du Gard offre une autre illustration, certes moins académique mais tout aussi éclairante, sur la valeur ajoutée de ce type de démarche en matière d'aide à la décision. Mise en œuvre par le bureau d'étude FIGESMA sous la forme d'une enquête conduite auprès d'un échantillon représentatif de 1 100 visiteurs et à partir de questionnaires administrés en face à face, ce travail a permis d'estimer le niveau des retombées économiques générées de manière directe et indirecte par la présence d'un site protégé et emblématique : le Pont du Gard.

Analyse des retombées économiques du Pont du Gard

Le travail d'enquête a été réalisé sous la forme d'entretiens en face à face d'une quarantaine de minutes auprès de la population touristique (c'est-à-dire dont le domicile habituel est situé en dehors de la région et qui sont en séjour touristique) et auprès d'excursionnistes locaux (c'est-à-dire les personnes habitant la région et venant visiter le site). L'enquête portait à la fois sur le profil des visiteurs afin d'avoir une bonne connaissance des différents types de publics, sur leur point de vue et leur niveau de satisfaction, et le montant de leurs dépenses et leurs activités durant le séjour ou leur excursion. Ont ainsi pu être estimées les retombées directes, c'est-à-dire le montant des dépenses générées par les activités offertes sur le site et directement engagées par la visite du site (stationnement à l'entrée du site du pont du Gard, entrée du musée, souvenir(s) acheté(s) à la boutique du site...), et les retombées indirectes, c'est-à-dire le montant des dépenses réalisées par les visiteurs hors du site (dépenses d'hôtel et de restauration, achats divers, visites d'autres lieux...)⁽⁷⁾. Le cabinet a par la suite mis en place une méthode affinée d'évaluation des retombées attribuables à l'effet « site », fondée sur la connaissance précise des dépenses effectuées par les visiteurs (touristes et « locaux ») durant leur visite et une clé de répartition fonction de leur motivation. Les retombées économiques pour la région ont ainsi été estimées à 135 millions d'euros et comme étant à la source de 21,5 millions de recettes fiscales. Les dépenses des visiteurs réalisées sur le site lui-même ont été estimées à 3,6 millions d'euros, soit 2,6 % des retombées totales générées par le site, montant correspondant aux recettes directes de l'EPCC du Pont du Gard, organisme gestionnaire du site et des services présents sur le site. Ces estimations ont ainsi permis, d'une part, d'apporter des éléments de réponse aux interrogations légitimes portant sur la pertinence et l'efficacité des efforts financiers consentis chaque année par les collectivités auprès du site du Pont du Gard. Elles démontrent, d'autre part, au-delà de l'équilibre financier entre financement public et contribution du visiteur, la nécessité et l'intérêt d'apprécier plus largement les retombées indirectes de ce type « d'infrastructure » pour les territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

S'il ne s'agit pas de laisser entendre que chaque projet mérite nécessairement une étude d'impact spécifique établie suivant les préceptes de la Théorie de la Base, de telles approches semblent se justifier largement pour des projets de grande envergure. Leurs résultats peuvent même utilement conduire à la remise en cause de certains projets, jugés comme de véritables gouffres financiers.

Ces approches présentent en effet un triple intérêt :

- d'une part, elles contribuent à sortir d'une représentation que l'on pourrait qualifier de « borgne » des effets des politiques publiques qui se caractérisent par une polarisation sur leur coûts, beaucoup plus aisément et immédiatement identifiables, au détriment des gains qu'elles génèrent, particulièrement indirects, beaucoup plus diffus ;
- d'autre part, elles peuvent justifier et étayer la pertinence, l'utilité et l'efficacité d'un dispositif en apportant de la matière objectivée au discours fondant son caractère stratégique (on peut citer dans cet esprit l'étude évaluative conduite par le Pays Cœur d'Hérault sur les retombées économiques générés par les festivals et visant à poser les bases du futur schéma culturel du territoire) ;
- enfin, elles facilitent l'optimisation du pilotage des politiques publiques en permettant de réaliser les ajustements nécessaires. Ce sujet fait étroitement écho à la très faible culture évaluative des politiques publiques qui caractérise notre pays, notamment au regard des pays anglo-saxons.

(7) Il est à noter que les retombées induites, c'est-à-dire les richesses produites par l'injection de flux financiers dans l'économie locale dues au site, n'ont volontairement pas été prises en considération dans le cadre de cette étude..

L'analyse économique portant sur les sources et flux de revenus présents sur les territoires permet d'enrichir et de renouveler les diagnostics économiques tels qu'ils sont le plus souvent mis en œuvre.

Qu'elle soit conduite à partir d'un diagnostic fin selon la méthode de Laurent Davezies, d'outils d'observation plus simples destinés à appréhender le phénomène au travers de ses différentes manifestations (importance et localisation des relations domicile-travail, mesure de l'évasion commerciale, flux migratoires, etc.), ou d'études portant sur les comportements de consommation d'un segment particulier de population, une telle analyse semble indispensable. Elle permet d'une part de lever les *a priori*, les fausses évidences, les réticences et, d'autre part, de créer une posture d'ouverture à l'égard de leviers stratégiques à activer pour stimuler leurs potentiels d'activités et d'emplois sur le territoire.

Du diagnostic à la stratégie : les faits générateurs de développement



Malgré ses vertus, l'analyse économique des sources et flux de revenus présents sur les territoires ne fournit cependant pas de manière automatique les clés de réponse permettant de traduire les points identifiés dans l'analyse des moteurs de développement en stratégies et actions à conduire. Nombre de démarches de ce type restent ainsi sans suite, faute de références et de points d'appui pour s'engager dans la voie d'une valorisation et d'une stimulation de l'économie résidentielle sur le territoire.

Il semble dès lors utile de poser quelques bases pour aider les territoires à passer du diagnostic à la stratégie.

Pour ce faire, il est proposé de partir d'une grille de lecture ad hoc, adossée au cadre conceptuel de la théorie de la base sur laquelle repose l'émergence de la notion d'économie résidentielle.

Le point de départ du raisonnement consiste à poser le fait que les territoires tirent leur développement de deux faits générateurs distincts dans les mécanismes qu'ils sous-tendent, mais complémentaires au regard des effets recherchés sur la dynamique de développement local. Ces deux faits générateurs qu'il convient d'explicitier constituent les deux grandes voies pour accroître la richesse et l'emploi sur un territoire.

1. Le premier fait générateur : capter des revenus tirés de l'extérieur

Suivant le postulat de la théorie de la Base, le premier fait générateur de développement pour un territoire renvoie à sa capacité à capter des revenus tirés de l'extérieur. Un premier champ d'action possible revient, dans cette optique, à chercher à accroître les revenus tirés de l'exportation de biens et services produits localement et consiste donc à stimuler la sphère de l'économie productive. Ce premier aspect renvoie à une approche assez intuitive du développement, largement partagée et relayée dans les faits au travers des politiques publiques mises en œuvre sur les territoires : cela fait notamment écho à des démarches visant à renforcer l'attractivité économique des territoires en développant les conditions d'accueil des activités productives par des actions portant, en particulier, sur le foncier et l'aménagement de zones d'activités, sur des démarches de marketing territorial et de prospection d'entreprises... Une telle stratégie, privilégie une optique de développement plutôt exogène qu'endogène, et constitue bien souvent la modalité d'intervention privilégiée des collectivités et de leurs partenaires en matière économique.

Mais cette approche n'épuise pas l'étendue des modes de captation de revenus extérieurs puisqu'une part significative et grandissante des flux de revenus entrants sont indépendants des capacités productives du territoire. Ils proviennent du paiement des retraites et des salaires versés aux actifs résidant sur le territoire mais travaillant hors du territoire (les navetteurs), de la présence de résidents secondaires une partie de l'année, de touristes de passage...

L'existence de cette Base de revenus dits résidentiels qui irriguent les territoires indépendamment de leur capacité productive pointe, dès lors, l'intérêt d'ouvrir la réflexion économique sur les facteurs d'attractivité résidentielle et touristique des territoires, dans une perspective de captation et/ ou de rétention de ces revenus mobiles.

Il convient de noter qu'en tant que telles, les stratégies d'attractivité résidentielle ne sont pas étrangères aux partenaires publics du développement territorial. Elles se retrouvent même dans un bon nombre de documents de planification stratégique portés par les collectivités et territoires de projet. Elles sont d'ailleurs souvent conçues avec l'idée sous-jacente qu'elles permettront d'insuffler, par effet induit et de manière spontanée du développement économique, de l'emploi, et des retombées en termes de fiscalité locale. Mais pour faire stratégie de valorisation de l'économie résidentielle, cette approche doit :

- poser la question de la pérennité des effets économiques attendus : en effet, attirer de nouvelles activités et/ou de nouvelles populations peut conduire, par exemple, à altérer la qualité paysagère qui fonde l'attractivité résidentielle du territoire et, ce faisant, fragiliser à terme, la capacité à drainer des revenus sur le territoire. À cet égard, on peut donc affirmer qu'une stratégie de valorisation de l'économie résidentielle ne peut avoir de sens qu'à la condition qu'elle ménage, préserve, voire contribue sur le long terme à renforcer le moteur économique fondé sur l'attractivité résidentielle du territoire. Cette prise en compte du caractère durable du moteur économique rejoint en cela la notion de développement durable telle qu'on l'entend généralement dans une acception plus large
- faire le lien avec le deuxième fait générateur (présenté ci-après) qui porte sur la capacité à faire circuler ces revenus captés pour maximiser leurs retombées locales en termes d'activités et d'emplois.

2. Le deuxième fait générateur : faire circuler sur le territoire les revenus captés à l'extérieur

La création de richesses et d'emplois supplémentaires provient ici de la capacité du territoire à réinjecter les revenus captés à l'extérieur dans l'économie locale.

Dans cette perspective, cette deuxième voie de développement suppose l'existence ou l'accroissement d'activités exportatrices ou de revenus mobiles captés, sauf à se placer dans un illusoire système autarcique. Par définition donc, le surcroît de richesses et d'emplois découle d'une articulation efficace entre les deux faits générateurs, afin de passer d'une attractivité économique et résidentielle à un développement de l'économie résidentielle.

L'articulation entre les deux éléments générateurs de développement - captation d'un côté et circulation de revenus de l'autre - s'appréhende d'emblée dans le mécanisme décrit au travers de la théorie de la Base. La « courroie de transmission » s'explique de la manière suivante : les revenus captés sur l'extérieur sont du pouvoir d'achat qui, par le biais de la demande en produits et services exercée par les résidents, permet de susciter à son tour de l'activité et des emplois dits « domestiques », selon un mécanisme keynésien bien connu de multiplicateur de dépense de consommation (les revenus dépensés localement suscitent la création d'emplois et de revenus qui sont eux-mêmes, pour partie, injectés dans l'économie locale, etc.). Le mécanisme de multiplicateur de dépenses est plus ou moins important et

donc, à des degrés variables, générateur de plus ou moins d'activités et d'emplois en fonction du niveau de la propension moyenne à « consommer local » de la population résidente, autrement dit de la part de la valeur ajoutée (intégrant l'ensemble de la chaîne de valeur) produite localement des produits consommés sur le territoire. Les dépenses réalisées en dehors du territoire représentent à cet égard une évasion monétaire pour le territoire en question se traduisant in fine par un « manque à gagner » en termes d'activités et d'emplois local.

Transposé en terme stratégique d'appui en faveur du développement économique local, cette approche conduit à poser le regard sur les effets d'entraînement générés par les revenus présents sur l'économie locale.

En matière d'action publique, cela revient à chercher à créer les conditions d'une augmentation de la propension à consommer localement, par une approche visant, en particulier, à stimuler et structurer l'offre locale en réponse à la demande et aux besoins existant localement (en termes d'offre commerciale, de structuration de l'offre de services à la personne, d'offre constructive, de structuration de circuits courts de production et de consommation, d'offre culturelle, etc.). Cette démarche peut également s'exprimer par d'autres biais, au travers de dispositifs incitatifs de soutien à la demande encourageant les résidents à se tourner vers la consommation de biens et services présents localement. Ce peut être le cas par exemple des incitations financières accordées par des collectivités territoriales pour pousser à l'utilisation de tels ou tels matériaux traditionnellement utilisés dans la construction renvoyant à des savoir-faire présents sur le territoire par exemple, mais c'est également la mise en place d'un règlement, de telle ou telle spécification technique dans le cadre d'un PLU, ou encore telle orientation figurant dans le cadre d'une charte architecturale qui peut avoir pour effet de stimuler la demande et l'orienter vers des solutions proposées localement. Ces dispositifs renvoyant aux questions relatives à l'urbanisme en particulier sont rarement articulés avec la dimension économique, en dehors de la problématique relative à l'urbanisme commercial, domaine très réglementé où l'instruction des critères présidant à l'ouverture de nouvelles surfaces commerciales impose une analyse fine des zones de chalandise et des comportements de consommation.

Tenant compte des deux faits générateurs de développement et de leur articulation, on peut donc affirmer qu'une stratégie de valorisation de l'économie résidentielle consiste donc à porter l'attention sur les critères d'attractivité du territoire dans une perspective de long terme et à articuler la politique d'attractivité résidentielle et/ou touristique à l'offre économique territoriale de manière à amplifier les retombées économiques liées à la présence des revenus associés à ces populations sur le territoire.

En illustration, on peut citer l'exemple du pays Midi-Quercy. Celui-ci fonde une partie de sa stratégie de développement économique sur le potentiel de consommation que représente ses touristes et résidents secondaires en provenance du Nord de l'Europe au travers d'un ensemble d'actions favorisant la structuration et l'émergence d'une offre locale en produits alimentaires et dans le champ de l'éco-construction. Une étude sociologique portée par le pays a montré que ces populations étaient particulièrement en demande d'une telle offre. Cette démarche conduit le pays à s'interroger sur les conditions de pérennisation de son attractivité territoriale vis-à-vis des populations visées, donc sur la desserte du territoire en transports en commun dans un contexte de renchérissement du prix des carburants qui pourrait constituer à terme un risque, dissuadant ces populations de venir s'installer ou passer leurs vacances sur le territoire. On a bien là les deux termes de l'équation posée : captation de revenus dont on souhaite assurer la pérennité d'un côté, et circulation de ces revenus de l'autre côté, au travers de la stimulation du tissu économique local pour répondre à la demande de consommation et renforcer en retour l'attractivité du territoire par l'émergence d'une offre territoriale spécifique.

Stratégies de valorisation d'une économie résidentielle maîtrisée : les « grandes figures » de développement



La prise en compte de la base résidentielle permet donc d'identifier deux types de leviers, de nature différente par les mécanismes qu'ils sous-tendent, mais complémentaires quant à leurs effets pour générer de la dynamique de développement :

- l'un renvoie à une problématique d'offre interrogeant sur le plan stratégique les conditions d'une amélioration de l'attractivité résidentielle et touristique du territoire ;
- l'autre est fondé sur un mécanisme keynésien de stimulation du tissu économique local exercé par la demande, par le biais de la dépense de consommation des résidents, permanents ou provisoires, interrogeant la capacité des territoires à accroître la propension locale à consommer des populations par la stimulation et l'organisation de l'offre locale répondant à cette demande, ou par des incitations visant à orienter la demande sur l'offre locale.

Tout l'enjeu d'une stratégie de développement d'une économie résidentielle maîtrisée réside dès lors dans la capacité des acteurs locaux à articuler et tirer parti de ces deux leviers et à créer les conditions de leur pérennité.

Selon la situation initiale du territoire quant aux flux de revenus associés à ces deux faits générateurs de développement, on observe différents cas de figure renvoyant à des stratégies de valorisation de l'économie résidentielle différentes⁽⁸⁾ :

- Figure 1 : les territoires à fort moteur de captation de revenus résidentiels et forte capacité à faire circuler en interne ces revenus.
- Figure 2 : les territoires à fort moteur de captations de revenus et faible capacité à faire circuler les revenus en interne.
- Figure 3 : les territoires à faible moteur de captation de revenus résidentiel et faible capacité à faire circuler des revenus en interne.

(8) Le 4^e cas de figure (captation faible et forte capacité à faire circuler les revenus) reste assez théorique car correspondant à un modèle de développement autarcique.

1. Cas de figure 1 : les territoires touristiques anciens

Il s'agit d'une configuration correspondant schématiquement à des territoires où le développement de l'économie résidentielle serait spontané et vertueux, entendu d'un strict point de vue quantitatif, sans préjuger de la qualité des activités et des emplois créés, ni de la durabilité du modèle de développement en question.

L'archétype de ces territoires renvoie à certaines zones de la Côte d'Azur ou du pourtour littoral languedocien où de récentes études produites par l'Insee ont montré que 80 à 90 % de l'emploi local relevait de la dynamique résidentielle ; il s'agit de territoires connaissant une présence touristique de longue date, qui se sont structurés du point de vue du tissu de commerces et de services pour maximiser les retombées économiques au plan local.

Les territoires relevant de ce cas de figure bénéficient d'aménités résidentielles qui alimentent les flux de revenus sur le territoire indépendamment de la création de valeur produite localement (flux touristiques, présence de retraités...). Ces flux de revenus entrants trouvent localement une palette complète d'offre de biens et de services adaptés à la demande exercée par les résidents permanents et / ou provisoires, y produisant des effets puissants en termes de création d'activités et d'emplois « domestiques », au point de représenter, sur certains territoires, la très grande majorité des emplois créés.

Ce modèle de développement n'est pas exempt d'effets pervers et / ou indésirables, qui peuvent prendre des formes et une intensité diverses selon les contextes :

- saisonnalité et précarité de certaines formes d'emplois domestiques,
- hausse des prix du foncier pénalisant les activités productives et limitant les possibilités d'installation des actifs et notamment des primo-accédants,
- concurrence foncière et effets d'éviction des activités productives (industrie, agriculture) par les activités touristiques et commerciales et la résidentialisation,
- surconsommation du foncier et dégradation des paysages et des milieux naturels,
- imperméabilisation des sols et accroissement des facteurs de risques naturels (inondations...),
- déséquilibre budgétaire et surcoûts générés par les charges destinées à assurer la fourniture des services collectifs aux populations résidentes et touristiques (voierie, création et entretien des réseaux, surdimensionnement des services de gestion de traitement des déchets, services publics...).

À plus long terme, ces facteurs de risques peuvent générer des effets irréversibles, allant jusqu'à compromettre les facteurs d'attractivité au fondement même du modèle de développement de ces territoires : une saturation des possibilités d'accueil résidentiels, une dégradation des aménités résidentielles et des milieux naturels, ou encore, par exemple, une augmentation des charges collectives liées à la dépendance des personnes âgées pesant dangereusement sur les budgets publics locaux, des effets d'éviction d'activités productives alimentés par une image repoussoir d'un territoire vieillissant ou dortoir, etc.

À ces facteurs internes, peuvent également s'ajouter les conséquences de chocs externes ou d'évolutions tendanciennes générales : changement des modes de consommation touristique, concurrence accrue de destinations nouvelles, évolution des régimes de retraites conduisant à une baisse relative des pensions versées qui viendraient pénaliser les territoires spécialisés dans l'accueil de ces populations, mobilité contrariée face à une augmentation radicale des prix de l'énergie et du coût des déplacements...

La liste des facteurs de risques et de déséquilibres n'est qu'illustrative et en aucun cas exhaustive. Elle doit bien sûr être questionnée, enrichie et adaptée suivant les circonstances territoriales.

Dans ce contexte esquissé à grands traits, les objectifs d'une stratégie de valorisation de l'économie résidentielle maîtrisée visent prioritairement à :

- Assurer les conditions d'une pérennisation du moteur de développement existant, en travaillant sur :
 - l'atténuation des effets pervers ou indésirables associés à ce développement en mettant en place des actions visant par exemple à allonger la saison touristique, à qualifier les emplois et favoriser la pluriactivité, à favoriser l'émergence d'offres en lien avec l'évolution des comportements de consommation, à organiser et mailler l'offre de services à la population, à développer l'offre de transport en commun pour atténuer les effets du renchérissement du coût de l'énergie et réduire la saturation des réseaux, à produire une politique sociale du logement permettant d'éviter les effets d'éviction des populations actives...
 - la réduction des facteurs de risques et des déséquilibres pesant sur la pérennité de ce mode de développement à long terme : préservation des aménités résidentielles et de la qualité des paysages, efforts de limitation et de rationalisation de la consommation foncière (action volontariste dans le champ de l'urbanisme dans le cadre des SCoT, des PLU, des chartes paysagères...).

SCOT du Pays de la Provence Verte : une analyse des moteurs de développement territorial pour tirer les fils de la réflexion stratégique de territoire

La réflexion engagée dans le cadre du SCoT de la Provence Verte dans le Var illustre ce qu'une approche par les moteurs de développement, dans un territoire fortement dépendant du moteur résidentiel, peut produire en termes d'orientations et d'actions.

Le territoire de la Provence Verte a fait l'objet d'une étude conduite en 2009 visant à mesurer et qualifier les moteurs de développement et destinée à alimenter la réflexion conduite dans le cadre de l'élaboration de son SCoT. Sur ce territoire marqué par sa dépendance aux pôles d'emploi voisins de Marseille, Aix et Toulon (4 actifs sur 10), le revenu importé est globalement estimé à 500 millions d'euros, correspondant à la fois aux revenus des migrants journaliers, mais aussi des touristes et des retraités.

Cette manne représente un moteur de développement économique essentiel notamment pour le secteur de la construction qui a fortement progressé ces dernières années. Mais au-delà de ce constat, l'approche par la mesure des revenus associés aux résidents a permis d'apprécier la capacité d'achat immobilier des ménages. Elle a ainsi fait ressortir que 12 % des ménages étaient en capacité d'acheter des biens sur le territoire du pays au prix du marché, alors que seulement 6 % de l'offre immobilière concerne du logement HLM.

Fort de cet élément d'analyse, et afin de préserver la manne résidentielle issue des revenus des navetteurs présents sur le territoire mais travaillant sur les agglomérations voisines, les élus ont ainsi acté la décision de faire progresser de manière significative l'offre de logement à loyer modéré, de 6 à 12 % sur le territoire.

Autre illustration, sur ce territoire une partie importante du tissu économique relève des secteurs de la construction et des services à la personne. L'étude des moteurs de développement et de la répartition des revenus fournit, dans ce contexte, des arguments pour définir le positionnement optimal et la hiérarchisation des zones d'activité par types d'entreprises.

Enfin, le Document d'Aménagement Commercial (DAC), issu des nouvelles dispositions législatives du Grenelle, positionne le SCOT comme document de référence en matière de stratégie commerciale. Le schéma d'urbanisme commercial, en cours d'élaboration, est chargé dans ce cadre d'assurer les complémentarités entre pôles urbains et de prendre en compte l'évasion

commerciale. À ce titre, l'approche par les revenus et leur spatialisation constitue un outil d'aide à la décision adapté pour positionner et calibrer l'offre commerciale sur le territoire au plus juste de ses besoins.

Une telle approche permet en outre de placer la dimension économique comme point d'entrée d'une réflexion globale, telle qu'elle peut être mise en œuvre dans le cadre des SCoT, et déclinée sur les dimensions portant sur l'habitat, l'urbanisme commercial, la définition et le positionnement de l'offre de services à la personne, etc. À ce titre, l'agence d'urbanisme de l'agglomération toulonnaise, qui assure l'assistance à la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des SCoT du département, en a fait une des trois grandes entrées (avec le climat et la biodiversité) pour aborder l'ensemble des aspects à prendre en compte dans le cadre des démarches de planification spatiale.

- Opérer un rééquilibrage en faveur du productif. Il s'agit alors d'une stratégie de diversification économique, qui renvoie à un ensemble de leviers relevant de la valorisation et de la stimulation de l'économie productive. On verra plus loin que cette démarche n'est pas nécessairement contradictoire avec une stratégie de valorisation de l'économie résidentielle car cette démarche peut aussi se faire en l'articulant au secteur de l'économie résidentielle.

Diagnostic de l'aire urbaine toulonnaise : l'électrochoc suscité par l'étude des mécanismes de formation de la richesse dans l'aire toulonnaise

Les conclusions de l'étude, confiée en 2009 à Laurent Davezies, portant sur les moteurs de développement du territoire, ont d'abord suscité de vives réactions. Le Conseil général a souhaité dans un premier temps que l'on passe ses résultats sous silence, de crainte que ses conclusions n'incitent pas à réaliser des efforts en faveur du productif mais plutôt à maintenir les qualités paysagères et à bénéficier de la « rente » résidentielle.

C'est pourtant la réaction contraire qui est survenue : suite à la présentation de l'étude aux élus, l'accent a été mis sur un nécessaire rééquilibrage en faveur du productif en axant davantage celui-ci sur le « pôle mer », avec la définition d'une offre économique ambitieuse. Cette première réaction a motivé la réalisation d'une étude qualitative complémentaire, confiée au cabinet DTZ portant sur l'aire toulonnaise ; elle vise à définir un positionnement d'une offre tertiaire raisonnée, en adéquation avec l'image de l'aire toulonnaise et de ses capacités à attirer des activités nouvelles.

2. Cas de figure 2 : zones périurbaines et territoires ruraux attractifs

Ce type de configuration correspond à deux sous-catégories de territoires :

- les territoires ruraux qui ont connu un regain d'attractivité résidentielle ces 15 à 20 dernières années, dans un contexte marqué par une conjonction d'éléments qui l'ont favorisé : forte hausse des prix du foncier enregistrée dans les pôles urbains, les 35 heures et le développement du tourisme de week-end, l'avènement des TIC et le développement du télétravail ;
- les espaces périurbains marqués par le desserrement des pôles urbains, lié au prix du foncier et à la recherche d'un habitat et d'un mode de vie plus proche des aspirations des populations concernées.

En ce qui concerne les territoires ruraux, ce regain d'attractivité résidentielle s'est traduit par un certain renouveau démographique ayant contribué dans une certaine mesure, et de manière spontanée, à maintenir des services et des commerces, voire à redynamiser l'économie locale (artisanat, construction...). Pour autant, les revenus présents sur ces territoires ne produisent pas tous les effets escomptés en termes de création d'activités et d'emploi local, faute d'un tissu économique maillé et organisé pour y répondre.

Cette difficulté se double, pour les territoires périurbains sous forte influence métropolitaine, de handicaps liés à la forte polarisation exercée par la présence de pôles de consommation et de services proposés par des agglomérations voisines. Dans ce cas, la dynamique spontanée de création ou de maintien de commerces et services a pu ne pas s'exercer et le déficit d'emplois résidentiels peut, de ce fait, être encore plus important que dans les espaces ruraux évoqués précédemment.

Dans ce type de configuration qui combine à la fois une forte attractivité résidentielle et/ou touristique et de relativement faibles retombées économiques pour le territoire, le questionnement stratégique portant sur la valorisation de l'économie résidentielle nécessite d'articuler les deux aspects suivants :

- Préserver les qualités ou aménités territoriales qui constituent les facteurs d'attractivité résidentielle et touristique du territoire et alimentent in fine le moteur de captation de revenus qui se fixent sur le territoire. Les facteurs de risques pesant sur le long terme mis en évidence dans le cas supra, se présentent sous une forme comparable - à moduler selon les contextes territoriaux - et sont susceptibles de produire à terme le même type d'effets indésirables, voire d'impasses de développement. Ils nécessitent dès lors une action volontariste en particulier en termes de politique foncière, d'aménagement du territoire, et d'urbanisme (portant sur les formes urbaines, la consommation et la rationalisation des usages fonciers, l'intégration paysagère du bâti...), de politique d'accueil et d'habitat réfléchi... ; ceci, dans la perspective de préserver, voire de renforcer le moteur de développement assis sur la captation de revenus sur l'extérieur.

La préservation des aménités devient prioritaire pour nombre de territoires ruraux, notamment dans les démarches de SCoT dans lesquelles ils s'engagent de plus en plus. Mais pensées la plupart du temps hors de toute réflexion de portée économique, alors même qu'elles constituent, bien souvent, le support premier au développement de ces territoires, ces aménités ne sont pas mises à profit pour optimiser leurs effets en termes de création d'activités et d'emplois. Or, pour faire stratégie de développement de l'économie résidentielle, cette démarche de préservation des aménités territoriales doit intégrer la dimension économique.

- Stimuler l'économie locale, en créant les conditions pour que les revenus présents suscitent la création d'activités et d'emplois sur le territoire. Par-delà la réponse à la demande et aux besoins des populations résidentes ou de passage, il s'agit de développer une offre territoriale renforçant par effet de retour les aménités territoriales, créant ainsi les conditions d'une boucle vertueuse de développement économique local. Cela suppose en particulier de travailler sur l'émergence d'offres locales, à fort ancrage territorial, adossées aux ressources spécifiques présentes sur le territoire, qui fondent son attractivité résidentielle et, dans une perspective économique, son « avantage comparatif ».

Cet objectif suppose d'analyser à la fois les ressources territoriales existantes, les comportements de consommation et les aspirations des populations résidentes et de passage, au travers d'enquêtes sociologiques, par exemple, à la manière de ce que fait le Pays Midi-Quercy. Cela implique également de travailler sur les conditions d'émergence et de structuration d'une offre locale de biens et services en s'appuyant, en premier lieu, sur la mobilisation du tissu entrepreneurial local.

Il convient de noter que la situation des deux sous-catégories de territoires (ruraux et périurbains) peut être notablement différente quant à la nature des facteurs d'attractivité, à la préexistence d'un tissu économique local minimal et, de ce fait, aux marges de manœuvre possibles pour, à la fois, maîtriser l'attractivité résidentielle et stimuler la création d'activités et d'emplois résidentiels.

Pour les espaces périurbains les plus soumis à l'influence de grandes agglomérations, une stratégie de développement de l'économie résidentielle est très certainement plus difficilement envisageable.

De ce fait, les différents exemples de stratégies mises en œuvre sur des territoires confrontés à cette problématique s'inscrivent essentiellement dans des zones rurales.

Pays Landes de Gascogne : une démarche urbanistique intégrée, au service de l'attractivité du territoire et du développement économique

Confrontés à de forts apports démographiques et aux risques de dégradation des formes traditionnelles d'occupation de l'espace (l'aerial) et de banalisation des paysages et de l'identité locale, les élus du pays ont mis en place une démarche urbanistique visant à faire émerger des valeurs constructives partagées. Cette démarche s'est traduite par différents outils de sensibilisation, dispositifs réglementaires et réalisations d'opérations exemplaires alliant identité et modernité, utilisant notamment le pin maritime comme matériau de construction.

Point de départ de cette réflexion, la réalisation d'un « Livre Blanc de l'urbanisme » visait à défendre les valeurs partagées dans ce domaine. Instillées dans les outils opérationnels de gestion de l'espace au travers des chartes paysagères et d'urbanisme, mais aussi des PLU et cartes communales, les références constructives qui sont énoncées revêtent un caractère prescriptif.

Deuxième élément, le pays a décidé, en partenariat avec les services du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, la Direction Départementale de l'Équipement des Landes et le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine, la diffusion d'une lettre circulaire comprenant huit orientations essentielles extraites du livre blanc et incitant les particuliers à se rapprocher du CAUE pour être orientés dans leur choix constructif. Le pays a également lancé, en relation avec l'école d'architecture de Bordeaux, un inventaire du bâti existant, axant la réflexion sur l'utilisation du bois dans la maison landaise comme source de réinterprétation contemporaine.

Afin de concrétiser cette approche, le pays stimule et accompagne la réalisation d'opérations d'aménagement exemplaires utilisant le pin maritime comme matériau de construction. Un projet d'éco-lotissement communal à Garein s'inscrit dans ces orientations et servira de point d'appui pour bâtir une offre urbanistique et constructive ayant vocation à être diffusée sur le pays.

Cette volonté de préservation des qualités territoriales au travers de l'approche urbanistique s'apparente à une démarche de valorisation de l'économie résidentielle dans la mesure où elle vise également à infléchir les comportements des nouveaux installés, en les poussant à renoncer aux modèles constructifs d'importation et à valoriser l'emploi des savoir-faire et des ressources locales (le pin maritime).

Pour autant, le volet plus spécifiquement économique, censé boucler le modèle de développement tel que l'a conçu le pays, est fondé notamment sur la capacité du territoire à générer une offre constructive, aujourd'hui peu développée, par l'accueil de constructeurs bois sur son territoire ; ce qui demeure à ce jour un pari fait sur l'avenir.

Pays des Vals de Saintonge : une stratégie de valorisation de l'économie résidentielle dans toutes les dimensions du projet territorial: le cas de l'activité commerciale

Ce territoire a connu ces dernières années une progression de la population de 5 à 6 %, correspondant à une inversion de la courbe démographique. Dans ce contexte, le territoire joue explicitement la carte du « résidentiel » de manière transversale, renonçant, pour l'essentiel (en dehors de Saint-Jean-d'Angély, principal pôle du pays qui se situe sur la sortie de l'A10), à l'accueil d'activités productives. Cette orientation inscrite dans sa charte de territoire, constitue un fil conducteur qui marque le projet territorial dans l'ensemble de ses déclinaisons opérationnelles. Le pays s'interroge par exemple, dans le cadre de son SCoT, sur la possibilité de stimuler la création d'activités et d'emploi dans le domaine commercial, alors que le territoire est fortement polarisé par des villes extérieures à son périmètre : Saintes, Surgères, Cognac, Rochefort et La Rochelle. Cette situation conduit à une évasion commerciale évaluée à 60 % des revenus dépensés par les résidents.

Un premier niveau de réponse consiste pour le pays à intégrer l'activité commerciale comme une activité économique à part entière et non pas comme une résultante ayant vocation à s'ajuster spontanément à la demande existante, comme on a le plus couramment tendance à la considérer. À ce titre, les porteurs de projet de surfaces commerciales sont accompagnés dans leur démarche au même titre que n'importe quel porteur de création d'entreprise, dans le cadre de services présents.

En second lieu, le pays a porté la réalisation d'un schéma d'urbanisme commercial à son échelle, identifiant à l'échelle la plus fine les niveaux de dépenses, les comportements de consommation, et les niveaux d'évasion commerciale, produit par produit. Cet outil sert à la fois d'outil d'aide à la décision pour renseigner les demandes d'implantations commerciales, mais il fait aussi office d'étude de marché « prête-à-l'emploi » vis-à-vis des enseignes commerciales que l'on cherche à attirer, en les informant par ce biais, et à un niveau précis, des niches et des positionnements de marchés qu'il est possible d'investir sur le territoire.

La préoccupation de stimulation du tissu commercial s'exprime également en amont de la réflexion engagée dans le cadre du SCoT, lorsqu'il s'agit de penser les formes urbaines à promouvoir dans les années à venir. Cela se traduit de deux manières : d'une part, renforcer les polarités en produisant un habitat resserré autour des bourgs-centre pour se hisser à des niveaux de population correspondant aux seuils d'implantation commerciale ; d'autre part, proposer des formes urbaines mieux intégrées au bâti existant et mieux connectées au tissu commercial présent et en devenir. Cette préoccupation alimente enfin l'idée de produire un type d'offre d'habitat plus qualitatif destiné à attirer des ménages ayant des revenus un peu supérieurs à ceux existant sur le territoire, ce qui conduit les collectivités à privilégier les opérations où elles sont en maîtrise d'ouvrage des projets, en s'appuyant sur des prestations d'architectes.

Cette approche s'intègre typiquement dans le cadre d'une réflexion de valorisation de l'économie résidentielle maîtrisée puisqu'elle vise à la fois à accroître les retombées économiques des revenus présents sur le territoire (augmentation de la propension locale à consommer) et à soutenir, par la même occasion, l'objectif de renforcer l'attractivité résidentielle vis-à-vis de populations disposant d'un pouvoir d'achat un peu supérieur à celui prévalent sur le territoire à ce jour, en proposant une offre globale de services améliorée (augmentation de la captation de revenus résidentiels).

3. Cas de figure 3 : les territoires faiblement attractifs et les territoires productifs

Les territoires ruraux à faible moteur de captation de revenus résidentiels et / ou touristiques sont ceux qui, ces dernières décennies, sont restés à l'écart du phénomène de desserrement des pôles urbains et de l'attractivité résidentielle et / ou touristique nouvelle observée dans le cas de figure précédent.

Deux contextes territoriaux peuvent être schématiquement associés à cette situation :

- Des territoires restés à l'écart de ces mouvements du fait d'un certain nombre de handicaps structurels, souvent cumulatifs : un fort enclavement, un éloignement des grands pôles urbains et un faible pouvoir d'attraction touristique et résidentielle, un recul des services à la population conduisant à une spirale négative d'installation des populations. Le marqueur premier de ce type de territoires est souvent celui d'une population stagnante, voire continuant à décliner, dans le prolongement d'un exode rural qui n'a jamais été complètement stoppé.
- Des territoires ruraux où l'économie résidentielle apparaît en creux du fait de la présence d'un tissu d'activités « productives ». Celui-ci se présente sous la forme d'activités de sous-traitance industrielle banalisée (renvoyant à des choix de localisation hérités du modèle fordiste fondé sur une segmentation des fonctions productives et s'appuyant sur la recherche des moindres coûts de production) ou d'un tissu dense de PME industrielles, plus ou moins anciennement implantées, et disposant de savoir-faire spécifiques (par exemple des entreprises organisées en clusters industriels, tels qu'il en existe aussi en milieu rural ou semi-rural), ou bien encore d'un ou deux grands établissements industriels jouant le rôle de principal employeur, sur un territoire à dominante rurale et agricole par ailleurs.

Dans la 1^{re} situation, celle des territoires que l'on pourra qualifier de « rural isolé », la problématique de la valorisation d'une économie résidentielle est d'abord celle de la définition, de la constitution et de la mise en valeur de facteurs d'attractivité susceptibles d'activer le moteur premier fondé sur la captation de revenu. La réflexion mise en œuvre dans la communauté de communes de Bastides et Vallons du Gers illustre une démarche de ce type.

Communauté de communes de Bastides et Vallons du Gers : le renforcement de l'attractivité résidentielle pour stimuler l'activité économique du territoire

Sur ce territoire de 6 000 habitants, où se déroule le festival de Marciac, la dynamique résidentielle existe, mais porte sur ce seul événement, quinze jours dans l'année, ce qui est insuffisant pour assurer le développement du territoire. L'intercommunalité, en fonction de ses compétences, organise dans ce contexte, une réflexion sur ses perspectives d'action contribuant à la fois à l'attractivité du territoire et au développement d'activités, dans une logique explicitement revendiquée de valorisation de l'économie résidentielle.

Les actions de la communauté de communes portent, dans cette perspective, sur le secteur des services à la personne (notamment aide à domicile pour les personnes âgées) en privilégiant – par différenciation avec une approche « politique » des services publics locaux – une approche économique axée sur la recherche d'une meilleure « rentabilité » des services proposés.

Un autre axe d'intervention passe par un travail avec le tiers-secteur pour tirer vers le haut la qualité de l'offre, pour l'adapter aux modes de vie et niveaux de standards « urbains » des nouveaux résidents (par exemple, proposition d'offre de garderie le matin, le midi et le soir).

L'abandon de perspectives de création de zones d'activités au profit d'un accompagnement des entreprises locales et des porteurs de projets destinés à la prise en compte des besoins en services des (nouveaux) résidents représente également une inflexion liée à la prise en compte et à l'analyse des leviers de développement du territoire. Des projets dits « triviaux », comme la réalisation d'une station d'épuration (avec mutualisation intercommunale) dans un village et qui s'est traduite par le dépôt de 10 permis de construire, entrent également dans le cadre de cette stratégie, parce qu'ils participent du renforcement de son attractivité.

Dans la 2^{de} situation, celle des territoires ruraux productifs, la sous-valorisation de l'économie résidentielle est souvent subie, dans la mesure où elle procède d'un effet d'éviction exercée par la composante productive, ne serait-ce qu'au travers de l'image qui y est le plus souvent associée (paysages et « atmosphère » générale marqués par la présence d'établissements industriels...), qui peut jouer un effet repoussoir sur la dynamique résidentielle et / ou touristique.

Mais elle peut également être délibérément assumée, dans le cadre des stratégies portées par les acteurs publics, en procédant d'un choix plus ou moins tacite et partagé lorsque, en particulier, l'économie productive joue de manière satisfaisante son rôle d'entraînement sur l'économie locale. C'est le cas par exemple sur le Pays de Ploërmel-Cœur de Bretagne qui a connu ces dernières années l'arrivée d'établissements industriels de taille moyenne (Yves Rocher, Pfizer...), à contre-tendance des évolutions observées ailleurs. Cette situation a contribué à entretenir l'idée, jusque dans le milieu des années 2000, que seul le productif pouvait avoir un rôle économique structurant. Les efforts n'ont pas porté, dans ces conditions, sur le développement de l'économie résidentielle, excepté en ce qui concernait l'accueil des cadres dirigeants des établissements industriels que l'on avait du mal à fixer sur le territoire (ceux-ci préférant l'installation à Rennes ou Vannes) ; sur ce dernier point, la stratégie a consisté en particulier à développer une offre culturelle et de loisirs attractive et ambitieuse.

Pourtant, de manière générale, la valorisation de l'économie résidentielle sur ce type de territoire rencontre un accueil de plus en plus favorable, les élus pouvant y voir un relais de développement dans un contexte marqué par l'essoufflement de la dynamique productivo-industrielle, quand il ne s'agit pas purement et simplement de son déclin. La situation de crise économique et les chocs qu'elle a provoqués sur le tissu économique et l'emploi de certains territoires particulièrement exposés, contribuent aujourd'hui à ouvrir les points de vue à ce sujet.

La stratégie économique mise en œuvre dans le pays Vitryat en Champagne-Ardenne fournit une illustration d'un territoire rural à dominante industrielle, qui souhaite ouvrir ses opportunités de développement en attirant des revenus résidentiels dans un contexte pourtant peu favorable au départ.

Pays Vitryat : valoriser l'économie résidentielle pour diversifier les points d'appui au développement économique local

Le développement de l'économie résidentielle sur le pays Vitryat pourrait sembler paradoxal, vue la forte vocation industrielle du territoire et son agriculture dynamique. Ce phénomène trouve son origine dans les difficultés auxquelles est confronté le modèle productif sur lequel s'est appuyé le pays jusqu'ici : pertes d'emplois dans l'industrie (avant la crise), difficulté à attirer des habitants, vieillissement de la population et densité de services de proximité insuffisante pour répondre aux besoins - en particulier dans le secteur de la santé. Le pays a ainsi redéfini sa stratégie et identifié un axe spécifique visant à attirer des revenus résidentiels et touristiques de l'extérieur.

Cette démarche anticipatrice se donne plusieurs objectifs : répondre à des besoins qualifiés d'urgents (offre médicale de proximité, structures d'accueil de personnes âgées, etc.), diversifier les activités pour compenser les pertes d'emplois récentes et à venir dans l'industrie, améliorer le cadre de vie pour fixer les habitants et en attirer de nouveaux, en particulier des cadres, des employés...

Suite à l'élaboration d'un schéma de développement des services, le pays a choisi de jouer la carte de l'innovation et de la spécialisation dans le domaine de la santé, avec la création d'une Maison d'accueil rurale pour personnes handicapées psychiques âgées (labellisée Pôle d'excellence rurale) et d'une Maison de retraite accueillant des malades d'Alzheimer (portée par un investisseur privé venu de l'extérieur). En cours de construction, ces équipements représentent

pour le territoire l'opportunité de devenir un pôle de compétence de rayonnement régional. Pour ces projets nécessitant des profils de poste similaires, le pays prévoit des actions de formation en direction de la population. Compte tenu de son action, il pourrait par ailleurs accueillir une structure spécifiquement consacrée à l'accompagnement des services à la personne dans la Marne, sous la forme d'une Coopérative d'activités et d'emplois (CAE).

Un deuxième volet doit permettre de mieux valoriser le Lac du Der (le plus grand lac artificiel d'Europe), principal support d'attractivité touristique du territoire. Dans le cadre d'une coopération avec le pays Nord Haut-Marnais, plusieurs projets sont susceptibles de dynamiser l'attractivité du territoire : label de station balnéaire, ouverture d'un casino, etc.

Un dernier volet consiste à adapter l'offre territoriale à l'accueil de nouveaux résidents et au maintien des populations (notamment jeunes) : programmes de logements de qualité avec accent sur l'accessibilité ou les économies d'énergie, couverture TIC, renforcement de l'animation culturelle... Mais l'essor récent de l'économie résidentielle ne s'oppose pas à la vocation productive « historique » du territoire, qui reste l'élément moteur du développement.

En guise de conclusion, quelques pistes d'approfondissement



La réflexion mise en œuvre dans le cadre de la présente note avait pour ambition d'apporter quelques éclairages, et poser des jalons pour une meilleure appréhension des pistes de valorisation de l'économie résidentielle dans les territoires ruraux. En s'attachant à explorer les voies d'une meilleure connaissance et prise en compte d'une dimension du développement économique local dont la traduction stratégique et opérationnelle reste encore largement à construire, cette démarche a conduit à soulever des champs de questionnements nouveaux et complémentaires. En guise de conclusion, il semble dès lors utile de les présenter car ils peuvent être appréhendés comme autant de pistes qui mériteraient d'être approfondies à la suite de ces premiers travaux.

1. Articuler stratégie de développement de l'économie résidentielle et valorisation de l'économie productive

La mise en évidence de la notion d'économie résidentielle s'accompagne de l'idée d'un élargissement de l'étendue des possibles en termes de stratégie publique de stimulation l'économie locale, et ce faisant de possibles alternatives de développement. Posées en termes d'alternatives de développement, les orientations stratégiques sont de nature à s'exclure les unes par rapport aux autres, ce qui renvoie en grande partie à la réalité : telle option de développement visant à soutenir la composante résidentielle peut produire des effets d'éviction directs ou indirects sur la composante productive, et inversement. Cette vision est corroborée par la simple observation des faits : certains territoires sont plutôt spécialisés dans l'accueil de retraités et de résidents secondaires, les autres sont plutôt productifs, etc. La pleine mixité et cohabitation des fonctions sur un territoire donné sont plutôt l'exception. Mais la démarche précédemment exposée, qui consiste à isoler les moteurs de développement, suggère aussi qu'une stratégie de développement économique peut trouver sa pertinence à rechercher les voies d'un équilibre « optimal » entre les fonctions résidentielles et productives afin, d'une part, de limiter les effets indésirables associés à chacune d'entre elles et, d'autre part, de minimiser, dans une logique « assurantielle » (ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier !) les risques économiques liés à une trop forte spécialisation économique, qui pourrait s'avérer a posteriori mauvaise sur le long terme.

Justifiée en termes d'objectif à poursuivre, une approche recherchant la stimulation articulée de l'économie productive et de l'économie résidentielle trouverait également sa pleine pertinence du point de vue de l'efficacité de l'action publique. On comprend en effet aisément qu'une action visant à stimuler conjointement le moteur résidentiel et le moteur productif aura un effet de levier potentiellement supérieur à une action visant à ne stimuler qu'un seul des deux moteurs de développement.

Quelques rares initiatives repérées dans le cadre de ce travail se situent explicitement dans cette perspective. On peut citer, à cet égard, l'action du pays de Gâtine qui a fait du maintien et de l'attraction des jeunes actifs un enjeu de développement pour son territoire.

Pays de Gâtine : structurer l'offre de services pour accroître l'attractivité résidentielle et l'emploi local

Le projet porté par le pays de Gâtine s'inscrit dans le cadre de l'axe de la charte de développement durable adoptée en 2000 portant sur l'accueil et le maintien des populations. Il a pu être mis en place grâce au financement du projet européen EQUAL, lancé en 2004.

La problématique soulevée est celle de la garde d'enfants en horaires décalés, liée à la présence d'entreprises où les contraintes horaires sont fortes et atypiques (industries agro-alimentaires, laiteries en particulier). L'objectif vise à permettre de garder les enfants à domicile, avant l'ouverture des crèches à 7H30 et après les activités périscolaires à 18H30. La démarche s'appuie sur un centre social et consiste à s'adosser aux services d'aide à domicile aux personnes âgées, en proposant une formation aux intervenants, destinée à compléter et diversifier leurs compétences pour la garde de jeunes enfants. Il s'agit d'un service de niche qui répond à des besoins précis, orienté vers des publics cibles qui recherchent ce service pour des raisons professionnelles (essentiellement du travail féminin et des familles monoparentales).

Cette action produit des effets à plusieurs niveaux : elle se présente à la fois comme une action de maintien ou d'accession à l'emploi dans les secteurs « productifs », tout en permettant de consolider les emplois « domestiques » dans le champ des services à la personne.

Ce projet nécessite une organisation et une ingénierie spécifiques : il s'appuie sur 6 territoires intercommunaux (sur les 10 du pays) et bénéficie de relais au sein des structures intercommunales avec les Relais Assistance Maternelle et de leur animatrice dont les missions l'amènent à accompagner les assistantes maternelles dans leur organisation (contrat de travail, annualisation...), à informer les ménages, faire le lien avec les familles, observer les conditions d'accueil et mettre en place les services.

Le service de garde d'enfants fait l'objet d'une convention qui lie le centre social et la Communauté de communes qui abonde elle-même le service à hauteur de 4 000 euros par an.

Pour pérenniser cette action, tout l'enjeu a consisté à démontrer aux élus que le coût d'ouverture des crèches et halte-garderies à 6H30 occasionnerait des frais, en particulier de personnels encadrants, plus lourds que ceux générés par l'action mise en place.

Mais en dehors de quelques cas de ce type, si des réflexions de nature plutôt académiques tendent à mettre en avant le bien-fondé de stratégies assises sur un équilibre supposé optimal à trouver entre développement productif et développement résidentiel, aucune analyse de cas conduite dans cette perspective permet d'éprouver la robustesse de ce postulat et encore moins le caractère vertueux de stratégies publiques qui viseraient cet objectif. Des investigations complémentaires en ce sens mériteraient d'être conduites afin de mieux comprendre les articulations vertueuses qui seraient à établir entre ces deux dimensions du développement économique local et d'en décrypter les ressorts dynamiques.

2. Anticiper un renforcement du couplage entre économie productive et résidentielle

En s'appuyant à la fois sur les réflexions proposées par Francis Aubert, dans le cadre de la démarche prospective « Territoires 2040 » portée par la DATAR, et sur l'illustration apportée par les responsables territoriaux de la Communauté d'agglomération de la Dracénie, nous souhaitons sur ce point avancer plus avant l'hypothèse selon laquelle le développement de

l'économie résidentielle ne serait pas nécessairement antinomique avec le développement de l'économie productive.

Le point de départ du raisonnement, sous-jacent à l'ensemble de la réflexion sur le développement de l'économie résidentielle, est celui de la possible émancipation du choix résidentiel des ménages vis-à-vis des contraintes de localisation liées à l'emploi.

Dans le cadre de la démarche « Territoires 2040 », Francis Aubert s'interroge sur l'hypothèse de travail suivante : si le lien historique qui unit la localisation des ménages à celle des emplois venait à être distendu, est-ce que les mécanismes d'agglomération pourraient être remis en cause et en faveur de quels types de configurations spatiales ?

Ce questionnement est alimenté par le constat de rupture du « trend » séculaire de croissance des villes alimenté par l'exode rural, radicalement modifié à partir des années 1970 : les migrations de sortie des résidents urbains dépassent maintenant assez largement les migrations d'entrée. Une partie de l'explication de ces nouvelles figures des migrations internes aux pays occidentaux tient, d'une part, aux choix résidentiels des retraités, en effectifs et moyens financiers croissants ; d'autre part, au gain en flexibilité né des évolutions organisationnelles et techniques, dont le travail « à distance ». Sa fréquence reste peu élevée en France, inférieure à 10 % des emplois, mais sa contribution au desserrement du lien entre lieu de résidence et lieu de travail, grâce au e-travail en particulier, est devenue significative et ses perspectives élevées.

Francis Aubert relève, par ailleurs, que les dépenses des ménages s'orientent de plus en plus sur les services, au détriment relatif des biens manufacturés. La structure de consommation des ménages est notamment déportée sur les services à la personne, qu'on ne peut pas produire à distance, ce qui conduit à une colocalisation des producteurs et des consommateurs. Dans ces conditions, on peut imaginer que, à terme, la géographie de l'emploi suive la géographie de l'expression de la préférence des ménages. On aurait alors une inversion du processus de détermination du lien emploi-résidence, dans lequel le choix des ménages, sensible au cadre de vie, deviendrait prépondérant et commanderait celui des emplois, y compris à court terme.

Cette perspective n'est pas sans incidence sur la manière d'appréhender les leviers d'action à la disposition des acteurs publics. À titre d'illustration, la Communauté d'agglomération de la Dracénie s'est emparée de cette réflexion, *via* des démarches visant à tirer parti de ce que son directeur du développement économique appelle le « développement par antériorité » ; ceci, dans le but de tisser une relation positive entre développement résidentiel et développement productif.

Les aménités résidentielles ne sont plus exclusivement considérées, dans cette perspective, comme un atout en matière d'attractivité résidentielle mais également comme un élément favorable en matière d'attraction des facteurs de production

Communauté d'agglomération de la Dracénie : l'accueil résidentiel au service du moteur de développement productif

Une réflexion a été engagée par les responsables économiques de la communauté d'agglomération sur les populations d'origine danoise qui représentent 25 % de la population du nord du territoire de la communauté d'agglomération. Ces résidents secondaires à moyens financiers élevés sont souvent des entrepreneurs ou dirigeants d'entreprises dans leur pays d'origine. La démarche vise à tenter de transformer cette manne « résidentielle » en opportunité productive, c'est-à-dire à encourager ces résidents ponctuels à s'installer à demeure tout en implantant dans leur sillage leur activité de production. Cette démarche s'appuie sur l'observation de cas d'anciens résidents secondaires qui ont transformé leur maison de campagne en résidence principale et ont délocalisé leur entreprise sur le territoire du fait de son exceptionnelle qualité de vie.

Cette démarche passe essentiellement par un travail de réseau à mobiliser ou à construire, qui reste d'une certaine manière assez informel et qui exige un savoir-faire spécifique. Il n'est par exemple pas question d'aborder les Hollandais ou les Danois de la même façon.

Ainsi, l'agglomération tente de capter et de « séduire » les populations danoises en développant son offre culturelle, développement qui passe par la mise en exergue de manifestations pour essayer de les mobiliser (cela peut se traduire par la venue d'un artiste qu'ils apprécient particulièrement...). Ce type d'approche n'est jamais frontale : on évoque davantage une « drague territoriale » car il n'est pas question de proposer directement de venir implanter leurs entreprises sur le territoire, cette démarche étant vouée à l'échec. Pour qu'il fonctionne, le processus de décision doit avoir l'air naturel et quasi-spontané tout en étant orienté indirectement par certaines actions engagées par la collectivité à partir de moyens ciblés sur des publics spécifiques.

L'expérience de la Dracénie permet d'illustrer une intuition développée depuis peu, selon laquelle la géographie des territoires à forte composante résidentielle, non seulement n'est pas antinomique avec le développement productif, mais pourrait même le préfigurer à terme et finalement laisser entrevoir une nouvelle géographie des territoires productifs. Cette hypothèse a été soulevée dans le cadre de la démarche « Prospective 2040 » de la Datar par Magali Talandier et Bernard Pecqueur en s'appuyant sur le raisonnement suivant : alors que dans une économie productive les trois étapes du cycle de la valeur ajoutée se décompose en trois séquences - production (P), revenus (Y), dépenses (D) - « [...] dans l'économie résidentielle on part des revenus qui engendrent de la dépense (sphère présentielle) et qui peut déboucher aussi sur de la production, soit $Y - D - P$. On aurait donc là une simple différence d'enchaînement de séquences ».

3. Favoriser le développement de démarches prospectives pour enrichir les stratégies de valorisation de l'économie résidentielle dans les territoires

La réflexion a mis en évidence l'importance de concevoir et mettre en œuvre une approche diagnostique qui permette de révéler et mettre en lumière le poids de l'économie résidentielle sur les territoires que l'on souhaite dynamiser. Les raisons avancées sont multiples :

- Avant même d'explorer les voies d'une stimulation et d'une valorisation de l'économie résidentielle, il s'agit de « constater » et de prendre la mesure d'un phénomène qui s'est développé, dans l'ensemble de ses manifestations, indépendamment de toute action volontariste et / ou explicite à l'échelle des territoires.
- Une telle démarche - quelle que soit la méthode mise en œuvre - doit permettre de prendre la mesure des apports de l'économie résidentielle au développement économique local, d'en apprécier ses potentialités de développement, mais aussi ses éventuels effets pervers et déséquilibres à court et à long terme.
- Cette démarche peut servir également de point d'appui pour préciser et cerner la nature des leviers sur lesquels il sera possible et souhaitable d'agir : « élaboration » d'aménités résidentielles, accompagnement du phénomène pour en limiter ses effets négatifs, exercice de prospective pour anticiper les tendances de fond à venir sur lesquelles on pourrait appuyer une stratégie de ce type, etc.

Cette démarche invite à :

- Concevoir des démarches de diagnostic dans une lecture systémique du fonctionnement du territoire qui mettent en évidence les interactions entre composantes locales relevant des champs de l'urbanisme et l'habitat, de l'appareil commercial, de la démographie, des services, des aménités paysagères... dans une appréhension de l'ensemble de ces composantes comme facteurs concourant au développement économique et à l'emploi du territoire.
- Militer pour des approches dynamiques et prospectives mettant en évidence les ruptures de trajectoire de développement possibles, les alternatives qui se posent éventuellement à moyen et long terme et les risques et déséquilibres qui y sont associés, tout en prenant en compte les tendances générales qui peuvent infléchir et peser sur les dynamiques locales.

Des travaux de prospective territoriale relevant de telles approches sont conduits dans le cadre d'exercices menés à l'échelle nationale (cf. la démarche « Territoires 2040 » lancée par la DATAR...) ou dans le cadre de travaux menés à l'échelle régionale, mais plus rarement à une échelle infra-régionale en raison du coût et des moyens d'ingénierie que ce type de démarches - souvent très lourdes dans leur conception et leur mise en œuvre - nécessitent de mobiliser. Parce qu'en particulier de telles approches prospectives sont susceptibles d'enrichir la définition des stratégies locales de valorisation de l'économie résidentielle, des travaux complémentaires portant sur la définition de méthodes appropriables, peu coûteuses, et aisées à mettre en œuvre à l'échelle des territoires ruraux mériteraient donc d'être engagées et largement diffusées.

4. Développer les approches évaluatives de la contribution des stratégies publiques au développement de l'économie résidentielle

Dans le cadre de la présente note, a été mise en avant l'importance à donner aux approches évaluatives des actions publiques conduites pour stimuler l'économie résidentielle des territoires. Mais les quelques rares exemples d'évaluation identifiés portent uniquement sur de grands équipements touristiques, ou sur des approches académiques assez difficilement transférables en l'état. Mesurer la contribution des politiques publiques locales au développement de l'économie résidentielle est pourtant un enjeu d'importance car :

- Il s'agit d'apprécier la capacité des politiques publiques, à peser sur des dynamiques qui, en premier ressort, sont indépendantes de toute stratégie consciente et menée à dessein. Mesurer l'effet propre de la contribution des politiques publiques à stimuler cette dimension du développement local est donc particulièrement stratégique pour qualifier et orienter les décisions publiques.
- Les effets sur la stimulation de l'économie résidentielle des actions publiques sont le plus souvent indirects, induits et souvent diffus, et peuvent de surcroît être décalés dans le temps. Afin d'éclairer les choix et motiver des stratégies dont on perçoit les coûts mais assez mal les apports économiques, il s'agit de pouvoir mesurer la « rentabilité » des investissements publics consentis « ex ante » au travers de méthodes d'approche qui permettraient d'en anticiper leurs effets économiques dans leurs différentes dimensions, et ex post, afin d'apprécier l'efficacité des choix opérés.

Des travaux complémentaires permettant de creuser cette dimension évaluative, trouveraient, à ces titres, pleinement leur pertinence.

Annexe



1. Eléments sur l'origine et la diffusion de la notion d'économie résidentielle dans le débat public

1.1. Une notion qui s'est progressivement installée dans le débat public...

Il n'y a qu'à observer le nombre d'occurrences recensées sur Google lorsque l'on saisit l'expression « économie résidentielle » (plus de 25 000) pour constater le vaste degré de diffusion de la notion dans le débat public aujourd'hui. Cette notion n'a cependant pas connu un succès immédiat et son processus de diffusion a été particulièrement progressif. Il trouve son point de départ dans les travaux développés par Laurent Davezies, chercheur à l'Université Paris XII et spécialiste des dynamiques territoriales, au tout début des années 2000. Les travaux de Davezies, particulièrement novateurs, ont franchi un premier palier sous l'impulsion de la Caisse des dépôts et consignations et de la Datar qui financent en 2003 deux études d'envergure nationale. La première, financée par la Caisse, portait sur l'identification des formes de développement territorial en France. Déployée à l'échelle des zones d'emploi, cette étude marque sans doute le réel point de départ de la large diffusion, voire de la vulgarisation, de la problématique résidentielle dans le débat public. Elle constitue la première démonstration empirique de grande ampleur de l'importance des mécanismes extra-productifs, particulièrement résidentiel, dans la dynamique de développement des territoires. La seconde, financée cette fois par la Datar, s'inscrivait directement dans la même logique mais portait sur l'analyse des formes de développement et de l'économie résidentielle à l'échelle des aires urbaines françaises. De nombreux travaux complémentaires et d'approfondissement, notamment sur la question de l'articulation de l'économie productive et de l'économie résidentielle ou du déploiement de l'économie résidentielle à l'échelle de l'Île-de-France, et plus récemment de mise à jour de ces analyses au regard notamment de la dernière entrée en récession ont contribué à asseoir la notion d'économie résidentielle dans le débat public durant toute la décennie⁽⁹⁾.

En parallèle, un grand nombre d'études, commanditées à l'échelle locale, ont été également engagées et ont participé largement au processus de diffusion. Sans être exhaustif, on citera les agglomérations du Puy-en-Velay et de Nice Côte d'Azur, les Conseils généraux de l'Hérault et du Cher, les Conseils régionaux de Provence - Alpes - Côte d'Azur et du Nord - Pas-de-Calais, certains services déconcentrés de l'État (Préfecture de Midi-Pyrénées, DRE du Centre, DDE de Lozère...), qui, sensibilisés sur la question et curieux de mesurer l'ampleur du phénomène sur leur périmètre, ont commandité des missions de diagnostics économiques, notamment auprès de Laurent Davezies ou de Magali Talandier.

(9) Nous ne citons ici que les trois études réalisées par Laurent Davezies qui nous semblent les plus importantes. « Un essai de typologie des formes du développement territorial en France » - Rapport préparé pour l'Institut Caisse des dépôts pour la recherche et la Direction du développement territorial de la Caisse des dépôts, 2003. « La diversité des formes du développement local dans les villes françaises - Un essai de typologie des 354 aires urbaines françaises en fonction de la structure des moteurs du développement » - Rapport préparé pour la Datar, 2003. « La crise est nos territoires : premiers impacts » - Rapport préparé pour l'AdCF, la Caisse des dépôts et l'Institut CDC pour la recherche, 2010.

C'est sur la base de ces multiples travaux, engagés tant au niveau national que local, complétés de nombreux articles, communications et colloques abordant de près ou de loin le sujet, que la notion d'économie résidentielle a pris une place croissante dans les débats et la réflexion sur les politiques d'aménagement et de développement des territoires.

Son déploiement a suscité et suscite encore de nombreuses et parfois vives réactions allant de l'enthousiasme pour certains acteurs à la condamnation par d'autres, qui ne perçoivent que ses effets pervers et doutent de sa durabilité par opposition aux activités productives concurrentielles, plus nobles et créatrices de valeur. Cette opposition, fréquemment rencontrée, traduit une représentation assez restrictive des mécanismes du développement territorial qui s'émancipe largement des réflexions posées par Davezies⁽¹⁰⁾.

Les recherches de Laurent Davezies ont encouragé un certain nombre de chercheurs et institutions à s'engager dans cette voie. On pensera du côté de la recherche académique aux travaux conduits par exemple par le Centre d'économie et sociologie appliquée à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER) associé au Cemagref sur la localisation des services résidentiels⁽¹¹⁾ ou à Christophe Terrier, chercheur spécialiste du tourisme et des mobilités touristiques. Ce dernier, frappé par le développement incessant de la mobilité, et plus particulièrement du tourisme, qui crée une dissociation croissante entre temps et lieux de production et de consommation, propose de faire évoluer la notion d'économie résidentielle vers la notion moins restrictive d'économie présente qui ne fait plus référence à la seule population résidente mais bien à la population réellement présente - population qui se compose à la fois des résidents et des «séjournants».

Autre signe manifeste de son succès, la notion d'économie résidentielle a connu une forme de quasi «institutionnalisation» sous l'impulsion de l'Insee en 2007 qui a pris l'initiative, pour l'année 2006, d'évaluer le volume d'emplois dits «résidentiels» à partir d'une nouvelle source statistique visant à appréhender avec plus de précision l'orientation des systèmes productifs territoriaux (le fichier CLAP [connaissance locale de l'appareil productif]). La source regroupait les secteurs d'activité en trois «sphères» : la sphère productive, la sphère publique et la sphère résidentielle. En 2007, dans la lignée des travaux complémentaires développés par Terrier, l'Insee a fait évoluer la notion de sphère en ne retenant plus que deux nomenclatures : la sphère présente et la sphère non présente.

Définition des Sphères économiques par l'Insee depuis 2007

La partition de l'économie en deux sphères, présente et non-présente (appelées auparavant résidentielle et productive), permet de mieux comprendre les logiques de spatialisation des activités et de mettre en évidence le degré d'ouverture des systèmes productifs locaux. Elle permet aussi de fournir une grille d'analyse des processus d'externalisation et autres mutations économiques à l'œuvre dans les territoires.

Les activités présentes sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

Les activités non-présentes sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

Remarque : la sphère publique disparaît au profit d'une appartenance au domaine public qui peut se combiner avec l'une ou l'autre des deux sphères économiques.

(10) Davezies se défend d'ailleurs régulièrement d'être un défenseur de l'économie résidentielle en expliquant qu'il n'a fait que pointer du doigt l'existence d'un phénomène dont il perçoit bien évidemment les défauts et les limites mais aussi les avantages.

(11) « Localisation des services résidentiels. Analyse de la territorialisation de l'économie résidentielle à l'échelle intramétropolitaine » - Rapport préparé par le CESAER & le Cemagref pour le compte de la Diact, 2008.

Bien que faisant aujourd'hui partie intégrante du discours « officiel » et des débats sur l'aménagement du territoire et la question du développement territorial, son niveau de diffusion n'en reste pas moins encore assez hétérogène et parcellaire dans les territoires.

... mais se diffuse de manière encore assez hétérogène dans les territoires

Les territoires, même si la notion d'économie résidentielle ne leur est pas totalement inconnue, ne semblent que rarement en capacité d'en proposer une vision claire et précise. La variation du degré de pénétration de la notion d'économie résidentielle dans les territoires peut trouver différentes sources d'explication :

- Selon le type d'espace. Les territoires ruraux paraissent spontanément plus à même de recevoir et de s'appropriier la notion d'économie résidentielle que les espaces urbains. Souvent marqués par une nette spécialisation résidentielle qu'ils mesurent intuitivement et empiriquement et un déficit en avantages productifs concurrentiels au regard des espaces urbains, les territoires ruraux peuvent percevoir ce phénomène comme une alternative de développement.
- Selon leur géographie et de leur histoire. Les bastions productifs du Nord et de l'Est de la France par exemples demeurent souvent plus hermétiques, du fait de leur culture industrielle séculaire, à cette nouvelle représentation du développement territorial. À contrario, les territoires de l'ouest atlantique et du sud méditerranéen profitent souvent d'une dynamique spontanée et naturelle de l'économie résidentielle dont ils mesurent le rôle avant même de l'avoir évaluée précisément, ce qui les rend plus ouvert à cette notion. La dernière récession, particulièrement aiguë dans les territoires industriels, pourrait cependant provoquer une remise en question accélérée des représentations qui y dominent et les conduire à s'ouvrir à la notion d'économie résidentielle comme ressource complémentaire de développement.
- Selon l'échelon de collectivités locales. Communautés de communes et Communautés d'agglomération semblent présenter un plus grand degré d'ouverture et d'appropriation que les Conseils généraux et les Conseils régionaux à la notion d'économie résidentielle. Dans un article paru dans les Annales de la recherche urbaine, Daniel Béhar et Philippe Estèbe démontrent ainsi, après analyse des schémas régionaux de développement économique, que les régions françaises, imprégnées des modèles d'analyse productivistes, déclinent plutôt leur stratégie de développement suivant le modèle de celle de l'État sans généralement y intégrer la question résidentielle⁽¹²⁾.
- Selon le type d'organisation institutionnelle. Structurées suivant des modalités verticales, les agglomérations ressortent comme étant moins à l'aise que les territoires de projet (pays, PNR...) pour s'approprier une notion aussi transversale que l'économie résidentielle. Une explication peut aussi être trouvée du côté de la fiscalité. Contrairement aux pays qui ne disposent pas de fiscalité propre, les anciennes modalités de calcul de la taxe professionnelle ont pu encourager, consciemment ou inconsciemment, les agglomérations à polariser leur attention sur les activités productives concurrentielles et à délaisser l'économie résidentielle, beaucoup moins porteuse. La réforme de la taxe professionnelle, dont les premières simulations réalisées par la DGCL montrent qu'elle va très clairement favoriser les territoires à vocation plutôt résidentielle au détriment des territoires productifs, devrait de ce point de vue redonner une nouvelle acuité aux débats sur l'économie résidentielle et encourager les élus locaux à s'intéresser de plus près à cette question.

(12) Ce constat mérite d'être tempéré aujourd'hui, les régions PACA et Nord - Pas-de-Calais ayant engagé différents travaux sur le poids de l'économie résidentielle et de la consommation dans leur territoire.

1.2. Une représentation qui reste encore assez confuse

La notion d'économie résidentielle prête encore aujourd'hui à confusion, de trois manières :

- **Une perception manichéenne du développement territorial** qui revient à opposer l'économie résidentielle à l'économie productive avec deux types de posture. D'un côté, les défenseurs quasi-exclusifs de la fonction productive, qu'ils considèrent comme étant la seule « vraie » source de création de richesse, et qui stigmatisent l'économie résidentielle en tant que pure économie de la rente et dont la pérennité serait plus que soumise à caution. De l'autre, les partisans de l'économie résidentielle qui, sans renier l'impératif productif, font de l'économie résidentielle l'objet central de toutes leurs préoccupations et un moyen nécessairement efficace de revitalisation des territoires. Or l'économie résidentielle n'est ni « bonne » ni « mauvaise », elle coexiste avec l'économie productive et mérite d'être intégrée dans son étroite interrelation avec les autres dimensions des économies locales.
- **Une perception extensive** qui conduit à intégrer l'économie publique dans l'économie résidentielle alors même que leur logique et trajectoire de développement demeurent assez dissemblables. Compte tenu des modalités spécifiques de déploiement géographique de l'économie publique sur les territoires, qui suit plus ou moins bien celui de la population, et de l'économie résidentielle, dont le niveau dépend des aménités⁽¹³⁾ de ces derniers (ensoleillement, cadre de vie, offre culturelle...), il semble nécessaire de ne pas céder à une représentation simplifiée des moteurs du développement qui opposerait les seuls revenus d'origine productive concurrentielle aux revenus non productifs (soit les revenus résidentiels, publics et sociaux considérés dans un même ensemble).
- **Une perception restrictive** qui réduit l'économie résidentielle aux secteurs domestiques (c'est-à-dire aux secteurs d'activité produisant des biens et des services visant à ne satisfaire qu'une clientèle locale) voire se limiterait même pour certains aux secteurs des services à la personne et/ou à l'économie sociale et solidaire.

(13) La notion d'aménité évoque les aspects agréables de l'environnement ou de l'entourage social, qui ne sont ni appropriables, ni quantifiables en termes de valeur monétaire.



**le centre de ressources
du développement territorial**

MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

PRÉSIDENT

Marc CENSI
tél. 01 43 92 67 85

DIRECTRICE

Delphine VINCENT
tél. 01 43 92 67 85

ADHÉSION

Annabelle ZIMMERMANN
tél. 01 43 92 67 71

GOUVERNANCE

Etd est une association constituée de trois grandes catégories de membres : intercommunalités et leurs groupements, Régions et Départements.

Son conseil d'administration s'appuie sur les travaux d'un conseil d'orientation qui comprend, outre les administrateurs, des experts et des acteurs du développement territorial.

ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers. Elle s'organise en 3 grands domaines :

- Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
- Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
- Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.



Etd bénéficie du soutien de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et de la Caisse des dépôts

Etd - 30 rue des Favorites - 75015 Paris | tél. 01 43 92 67 67

WWW.PROJETDETERRITOIRE.COM