

pour

La revue du groupe de recherche pour l'éducation et la prospective



Dossier

Économie résidentielle : atout ou contrainte pour les territoires ruraux ?

Actualités

Agriculture/Monde rural
Inscrire le développement de l'agriculture
dans un projet de civilisation

Daniel BÉHAR

Géographe, professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris
(Université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie

L'action publique locale à l'épreuve de l'économie résidentielle

La prise de conscience de l'importance, pour l'économie locale, des effets induits conjointement par les mobilités des ménages et les transferts sociaux, est récente et aujourd'hui généralisée. Ce moteur du développement territorial – habituellement mais improprement ¹ identifié par le vocable d'économie résidentielle – suscite maintenant à la fois engouement et réticences. Certains considèrent qu'il s'agit d'abord d'une chance pour le développement des territoires, notamment ruraux. D'autres y voient l'émergence, voire l'acceptation d'un développement au rabais. On ne prétend pas ici trancher entre ces deux points de vue mais plutôt souligner qu'au-delà de ce débat justifié, la prise en compte de l'économie

¹ Comme l'indiquent des auteurs comme L. Davezies ou C. Terrier, voire même l'Insee, il s'agit plutôt d'économie présentielle. Il est important de souligner :

- que c'est une économie de flux (contrairement au caractère « statique » du terme résidentiel) ;
- que ces flux portent sur l'ensemble des revenus liés à la présence sur le territoire, et pas seulement à la résidence (tourisme, bi-résidents, étudiants...).

résidentielle par l'action publique locale est facteur d'une transformation profonde de cette dernière.

À l'évidence, le développement de l'économie résidentielle constitue une *ouverture des possibles* pour les territoires. Pendant longtemps, le développement territorial était référé à un modèle unique : un territoire se développe à hauteur de son désenclavement – autrement dit de la réalisation d'infrastructures de déplacement – qui lui-même garantira l'installation d'entreprises au travers de la création de zones d'activités. L'identification de l'importance des revenus mobiles pour l'économie locale suggère que d'autres voies de développement sont possibles, autour de cette perspective d'attraction et de fixation de revenus sur un territoire donné.

Ce faisant, en soulignant que la stratégie consistant à désenclaver pour attirer les entreprises n'est pas la seule possible, on indique aussi que, en quelque sorte, « tous les territoires ont leur chance ». En effet, en dépit d'un raccourci trop souvent pratiqué, l'économie résidentielle ne se réduit pas à l'économie touristique. Il n'y a pas un modèle de développement pour les territoires à vocation productive, et un autre pour ceux à vocation touristique. Parce que l'économie résidentielle intègre la diversité des moteurs susceptibles de capter des revenus mobiles (installation définitive, économie des loisirs, tourisme d'affaires...), elle suggère que tous les territoires sont en capacité, en actionnant tel ou tel de ces moteurs, de tirer leur épingle du jeu. Ainsi, au travers d'une récente étude sur le Cantal, on a pu montrer que chacun des trois Pays de ce département pouvait avoir sa propre voie de développement. Le Pays de Saint-Flour-Haute Auvergne peut tirer parti d'une dynamique d'installation et d'une économie de passage, toutes deux induites par la traversée de l'A 75. Le Pays du Haut-Cantal-Dordogne est en mesure de profiter du retour des retraités et du développement d'une économie de la santé (établissements de soins...), tandis que le Pays d'Aurillac pourrait s'appuyer sur la diversité des présences liées à la ville (étudiants, tourisme d'affaires, événements culturels...).

Cette ouverture des possibles est porteuse d'un enjeu transversal pour l'action publique : la réalisation de ces possibles est toujours conditionnée par une forte mobilisation des politiques publiques. C'est là une différence majeure entre développements productif et résidentiel. Pour le premier, afin de remplir des zones d'activités, le rôle de l'action publique est important mais indirect, et avant tout incitatif. Pour le second, pour fixer des revenus mobiles, la qualité globale du territoire et de ses aménités est impérative. L'intervention publique dans toutes ses dimensions (environnement, habitat, services...) est déterminante. Autrement dit, en simplifiant, l'action publique s'est concentrée jusqu'à présent sur un objet sur lequel elle avait peu de prise, alors que le développement de l'économie résidentielle constitue une invitation à donner une fonction pro-active de premier plan aux leviers de l'intervention publique.

L'enjeu pour l'action publique est d'autant plus important que ce développement de l'économie résidentielle suppose alors une totale convergence entre des politiques sectorielles dont les logiques et les acteurs sont des plus divers.

C'est donc là le premier défi pour l'action publique mis en évidence par la question de l'économie résidentielle : la qualité et la cohérence des politiques publiques constituent la condition impérative du développement local.

L'exigence d'arbitrages politiques

L'économie résidentielle est donc à première vue une chance pour le développement territorial, d'abord parce qu'elle offre une perspective à la plupart des territoires. De plus, cette perspective apparaît plutôt vertueuse : l'économie résidentielle est *a priori* favorable à la cohésion sociale, en raison du large éventail des emplois offerts par l'économie de services. Simultanément, le développement de l'économie résidentielle repose sur la qualité des aménités territoriales, donc sur la protection et la valorisation de ces dernières (ressources environnementales, produits du terroir...).

Pourtant, le développement de l'économie résidentielle est porteur de risques, d'abord parce qu'il n'est pas mécaniquement durable, bien au contraire. L'attraction des revenus mobiles repose en quelque sorte sur la vente du territoire et de ses qualités. Le risque est grand alors – comme cela a pu être mis en évidence dans des régions comme le Languedoc – de faire de la cavalerie avec le territoire. L'économie résidentielle crée de la valeur au risque de mettre en péril la valeur du territoire. Autrement dit, la première question que pose l'économie résidentielle à l'action publique est celle de la durabilité du modèle de développement local.

Le second risque, ou enjeu problématique, induit par l'économie résidentielle tient à son rapport à l'espace. Comme on peut le voir de façon caricaturale dans une région comme la Picardie, le développement productif reposait sur des usages spécialisés de l'espace, un zonage fonctionnel à grande échelle en quelque sorte : l'industrie fondée sur la ressource énergétique dans les vallées et l'agriculture intensive sur les grands espaces des plaines et plateaux, le tout articulé autour d'un maillage serré de villes petites et moyennes. Ce modèle historique de zonage spatial est radicalement déstabilisé par le développement de l'économie résidentielle : chaque espace est convoité pour le développement de fonctions concurrentes voire contradictoires. Les conflits d'usage deviennent la règle, non seulement entre fonctions productives et résidentielles (agriculture et loisirs, par exemple) mais aussi entre fonctions résidentielles elles-mêmes

(entre habitats permanent et saisonnier pour la tension la plus évidente). Autrement dit, avec la diversification des ressorts du développement local, rivalisant pour l'occupation de l'espace, il n'y a plus un intérêt local absolu, mais des intérêts multiples potentiellement divergents.

Ces risques, dont les acteurs locaux sont bien conscients, confirment une évidence : l'économie résidentielle ne peut constituer qu'un ingrédient qu'il s'agit de combiner au mieux avec les autres moteurs connus, l'ensemble constituant la stratégie singulière du développement local.

Cela conduit à souligner un second défi pour l'action publique, à l'épreuve du développement résidentiel. Alors que la fonction du politique depuis des décennies, notamment dans les territoires ruraux, consistait à porter un consensus, selon les cas plus ou moins plaintif, revendicatif ou mobilisateur, il lui faut maintenant changer de registre pour fabriquer des arbitrages sur trois registres conjoints : celui de la recherche du bon équilibre entre fonctions productives et résidentielles, pertinent pour le développement local, celui de la durabilité, entre générations présentes et futures, et enfin celui de la régulation des conflits avérés ou potentiels entre groupes sociaux présents sur le territoire.

Entre redistribution nationale et cohésion territoriale

Jusqu'à présent, l'action publique territoriale a hésité entre deux figures, toutes deux fortement référées au modèle de l'action publique nationale. La première relève – en dépit du renversement des lieux de décision produit par la décentralisation – du mimétisme. L'action publique locale décalque et reproduit le modèle national. Le Maire ou le président de Conseil général se comportent comme le Premier ministre : ils *aménagent* leur territoire (réalisation d'infrastructures, de zones d'activités...) pour attirer des entreprises créatrices de richesse. Puis ils ponctionnent cette richesse au travers de l'impôt pour générer une capacité redistributive, laquelle leur permet de financer un programme d'équipements. C'est la redistribution à tous les étages !

La seconde figure est celle qui prétend être l'alternative au modèle national, au travers de la valorisation exclusive, endogène, des ressources locales. Cette figure, séduisante et mobilisatrice, reste par essence marginale : elle n'est guère reproductible et la dynamique qu'elle instaure reste à la marge des grands mécanismes socio-économiques structurant les territoires.

En regard de ces deux figures – le mimétisme et l'alternative –, l'économie résiden-

tielle met à jour une relation d'une autre nature entre le niveau national et le local, celui de la dépendance : l'économie locale des territoires est largement alimentée par les mécanismes redistributifs nationaux, au travers des transferts sociaux et de la mobilité – quotidienne, occasionnelle ou définitive – des ménages.

Ce constat conduit à un changement radical de perspective pour l'action publique locale : celle-ci ne peut prétendre ignorer la redistribution nationale et se situer en alternative endogène : elle en dépend étroitement ! Elle ne peut pour autant se contenter de la reproduire en cascade, à tous les niveaux territoriaux : la redistribution est d'autant moins efficace qu'elle est organisée selon une assiette sociale et/ou territoriale limitée.

En revanche, elle se doit de tirer parti de la redistribution nationale pour assurer une fonction que nul autre ne peut garantir, la cohésion sociale et territoriale : comment s'assurer que le développement économique ait des retombées locales, alors que les processus de dissociation sociale et de dislocation des emboîtements territoriaux prévalent ? Autrement dit, entre redistribution et cohésion, les responsabilités de l'action publique, aux niveaux national et local, diffèrent largement.

Mais en mettant en évidence, au travers de l'économie résidentielle, la relation structurelle entre la redistribution publique nationale et le développement local, on ne suggère pas pour autant que cette relation soit mécaniquement complémentaire, bien au contraire. Parce que le moteur de la redistribution nationale est productif, alors que le développement local est, pour ainsi dire, plus aisé sur le mode résidentiel, les conflits d'intérêts entre niveaux territoriaux tendent aujourd'hui à croître. De plus en plus, ce qui est bon pour le local ne l'est pas nécessairement pour le global, et inversement. Cette tension est particulièrement vive pour les échelons territoriaux intermédiaires, départements et régions, confrontés à un même dilemme : comment accompagner le développement local tout en contribuant à la production de richesses macro-territoriale ?

Il ne s'agit donc pas ici de promouvoir l'économie résidentielle comme solution pour le développement local, mais plutôt de considérer celle-ci comme l'expression des effets de système de plus en plus puissants qui structurent le développement des territoires.

L'économie résidentielle apparaît ainsi comme une invitation à mettre l'action publique territoriale à hauteur de cette complexité croissante, et ce selon trois registres : d'une part, sur le plan technique, en visant la mise en cohérence des politiques sectorielles, d'autre part au travers de la réévaluation de la fonction d'arbitrage du politique, et enfin par la capacité à penser l'action publique territoriale dans une tension productive avec l'action publique nationale. ■