

Mise au point d'un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural

*Marielle BERRIET-SOLLIEC,
Bertrand SCHMITT (UMR INRA-ENESAD)
Pierre DAUCÉ (ENSA, Rennes)
Yves LÉON (INRA-ESR, Rennes)*

RESUME

Dans cette communication, on met au point une méthode d'utilisation de données fiscales, disponibles à l'échelle communale, pour construire un indicateur de croissance économique utilisable à l'échelle infra-régionale. L'objectif du travail engagé est, dans une deuxième étape, de réaliser l'évaluation quantitative de la politique européenne de développement rural en Bourgogne et en Bretagne (programme 5b, 1991-1993). L'information utilisée est la base brute de la taxe professionnelle, qui peut, sous certaines conditions, être considérée comme un indicateur de valeur ajoutée. Cet indicateur est validé au niveau régional, puis utilisé pour caractériser l'évolution économique des zones aidées par le programme 5b, par comparaison avec celle des zones non éligibles. Sur la période étudiée (1981-1994), on constate une amélioration relative de la situation des zones rurales fragiles de Bretagne, qu'on ne retrouve pas en Bourgogne. Cette première approche nécessite d'être prolongée, notamment pour contrôler les « biais de sélection » qu'elle est susceptible d'engendrer.

Mots-clés

Politique de développement rural – Croissance locale – Base brute de la taxe professionnelle.

L'évaluation de l'efficacité des politiques structurelles européennes, notamment de développement rural, est à l'ordre du jour avec les discussions en cours destinées à redéfinir les objectifs de ces politiques, à délimiter les zones éligibles et à fixer l'enveloppe financière correspondante pour le prochain programme (2000-2006). L'Agenda 2000 prévoit des changements notables par rapport à la politique qui court jusqu'en 1999¹.

Il apparaît alors souhaitable de disposer d'outils permettant d'évaluer l'efficacité de la politique en cours. Pour les régions bénéficiaires, cette évaluation revêtira une importance particulière puisqu'elles auront à démontrer la pertinence des choix opérés et l'efficacité du dispositif mis en place ; il s'agira aussi pour elles de faire ressortir l'impact de ces politiques sur leur développement économique et social. La qualité de l'évaluation réalisée jouera donc un rôle central dans cette démarche. Or, les outils d'évaluation disponibles ne semblent pas complètement adaptés aux questions posées. On relève en effet que l'évaluation des programmes de développement rural s'appuie habituellement sur des approches qualitatives faisant une place limitée aux méthodes d'évaluation économique et que, par ailleurs, les données permettant de réaliser une analyse des effets directs et indirects au niveau local, font souvent défaut (Daucé *et al.*, 1998).

Parallèlement à l'émergence de ces questions, on assiste à un certain renouveau des approches de la croissance locale au travers de travaux liant économie géographique et théorie de la croissance endogène, soit en tentant de dynamiser des modèles d'économie géographique (Martin et Ottaviano, 1996), soit en construisant des modèles de croissance endogène régionale (Englman et Walz, 1995 ; Walz, 1996). La place de l'intervention publique dans la croissance régionale et locale y est pour l'instant peu développée². Les travaux empiriques ont, quant à eux, pris deux directions. Un ensemble de travaux s'est particulièrement penché sur le caractère productif des infrastructures publiques et leur rôle dans la croissance : ils portent principalement sur le cas américain (Holtz-Eakin, 1994 ; Gramlich, 1994) et plus rarement sur celui des régions françaises ou européennes (Fritsch, 1995 ; Charlot, 1999a). Les travaux portant

¹ Il est toutefois probable que les modifications les plus importantes se produiront un peu plus tard, lorsqu'il s'agira de répartir les aides accordées dans le cadre de cette politique entre les États membres actuels et les pays d'Europe centrale et orientale dont l'adhésion à l'Union aura été acceptée.

² On trouvera dans Charlot (1999b) une première revue de cette littérature.

sur la croissance locale restent, quant à eux, cantonnés à l'analyse de la croissance de l'emploi, faute de données fiables à ce niveau d'analyse et se préoccupent plus du rôle des forces d'agglomération dans la croissance que de celui de l'intervention publique (Glaeser *et al.*, 1992 ; Combes, 1998).

La mobilisation de ces outils tant théoriques qu'empiriques dans le cadre de travaux portant sur le rôle des politiques publiques de développement rural dans la croissance locale est difficilement envisageable en l'état. Une des limites, que la présente communication cherche à dépasser, est celle de l'indisponibilité de données locales permettant des analyses de croissance économique. On vise donc ici à proposer une méthode d'évaluation quantitative de ces effets locaux appliquée à deux régions françaises : Bourgogne et Bretagne. On s'appuie sur des données fiscales collectées au niveau communal et mobilisées en vue de servir d'indicateurs de développement économique. La politique analysée est celle de l'objectif 5b menée de 1991 à 1993 dans les régions rurales présentant un retard de développement. On se propose à terme d'évaluer ses effets en comparant la croissance économique des zones rurales éligibles aux aides européennes et des zones rurales qui n'ont pas bénéficié de ces aides au sein d'une même région. L'objet plus immédiat de la présente communication est de montrer l'intérêt et les limites de l'indicateur choisi : la base brute de la taxe professionnelle, disponible au niveau communal, en se fondant sur une description de l'évolution économique des zones étudiées.

La communication est organisée en trois parties. La première décrit les principaux éléments de la politique de développement rural que l'on cherche à évaluer, la seconde précise et discute l'indicateur économique proposé et la troisième présente les premiers résultats obtenus. La conclusion propose quelques pistes pour les travaux ultérieurs.

1. Les programmes européens de développement des zones rurales en Bourgogne et Bretagne (1991-1993)

La mise en place des programmes de développement des zones rurales est la conséquence concrète de la réforme des fonds structurels européens de 1988, qui a vu le doublement de leur dotation financière. C'est donc dans le cadre d'une politique renforcée par rapport à la période antérieure qu'ont été élaborés ces programmes, dits de l'objectif 5b, dont le but est de restaurer l'économie des

zones rurales en déclin. L'objectif 5b vise à promouvoir le développement de ces zones fragilisées par le déclin continu du secteur agricole en termes d'emplois et de part dans le produit intérieur brut. L'Union européenne considère en effet qu'il est essentiel de sauvegarder ces zones pour des raisons de cohésion sociale et de développement équilibré du territoire. Par suite, le programme de développement rural se propose de renforcer la structure économique des zones concernées et de développer leur potentiel de croissance endogène par des aides appropriées.

Les programmes sont cofinancés par l'Union et les États concernés et respectent les principes européens de concentration, partenariat, cohérence, additionnalité et subsidiarité (Communautés européennes, 1989). Les aides sont dirigées vers des zones caractérisées par un taux élevé d'emploi agricole, un bas niveau de revenu agricole par unité de travail agricole et un bas niveau de développement socio-économique. Ces zones sont généralement de taille inférieure aux régions de niveau NUTS II (niveau Région administrative pour la France), de façon à concentrer l'aide sur les territoires les plus vulnérables. Les financements sont à 70 % affectés au développement économique, pour lequel trois grandes priorités ont été définies : aide au développement et à la diversification de l'agriculture et de la sylviculture, développement de nouvelles PME et développement du tourisme rural. Ces mesures sont complétées par d'autres qui sont destinées au développement des ressources humaines et à la préservation de l'environnement (Commission européenne, 1996).

Dans chacune des deux régions étudiées, le programme présente les caractéristiques générales résumées au sein du tableau 1.

Tableau 1
Données essentielles sur les programmes 5b
de Bourgogne et de Bretagne

	Bourgogne	Bretagne
Nombre de cantons concernés	65	36
Nombre d'habitants	351 000	308 000
Concours communautaires (MF)	333	184
dont (en %) :		
- Agriculture et forêt	32	48
- Commerce, artisanat et industrie (PME)	9	16
- Tourisme	25	9

- Cadre de vie, environnement, infrastructures	27	3
- Formation	7	24

Le programme objectif 5b de la période 1991-1993 couvre ainsi une faible partie du territoire breton (36 cantons sur 186, soit 20 % des communes bretonnes) et rassemble 11 % de la population totale de la région (il sera sensiblement élargi ultérieurement, pour la deuxième phase des programmes objectif 5b). Il est essentiellement ciblé sur l'agriculture et la forêt puisque ces deux secteurs perçoivent près de la moitié des subventions communautaires. La formation constitue le second poste par ordre d'importance (un quart des crédits). En Bourgogne, le premier programme objectif 5b occupe une place relativement plus importante puisqu'il concerne 65 cantons regroupant près de 40 % des communes de la région et 22 % de la population régionale. Les orientations données au programme sont en outre assez sensiblement différentes de celles observées en Bretagne, et sont nettement plus diversifiées : le tourisme et les infrastructures occupent une place beaucoup plus importante, alors que l'agriculture et la forêt, l'artisanat et l'industrie et, surtout, la formation sont moins privilégiées.

Tableau 2
Répartition des communes concernées par les programmes 5b selon le Zonage en aires urbaines (ZAU) et son complément rural

	Communes bourguignonnes			Communes bretonnes		
	Hors 5b	5b	Ensemble	Hors 5b	5b	Ensemble
Pôles urbains	57	6	63	44	0	44
Communes périurbaines	417	45	462	310	17	327
Rural sous faible influence urbaine	375	127	502	365	57	422
Pôles ruraux	19	10	29	19	5	24
Périphérie des pôles ruraux	127	164	291	39	32	71
Rural isolé	241	456	697	239	142	381
Ensemble	1 236	808	2 044	1 016	253	1 269

En utilisant le Zonage en aires urbaines et son complément rural mis au point par l'INSEE et l'INRA (Hilal et Schmitt, 1997 ; INRA et INSEE, 1998), on constate, comme on pouvait s'y attendre, que la zone objectif 5b touche presque exclusivement les communes de l'espace à dominante rurale (tableau 2 et cartes 1a et 1b) : moins de 7 % des communes concernées appartiennent à

l'espace à dominante urbaine. On notera néanmoins qu'en Bourgogne, la zone concernée va au-delà de quelques communes périurbaines et intègre deux pôles urbains de petite taille (Avallon et Louhans). La répartition des communes entre les catégories de l'espace à dominante rurale se révèle assez proche dans les deux régions, ce qui est cohérent avec les principes de constitution des territoires éligibles : plus de la moitié des communes relèvent du rural isolé et un quart relève d'espaces sous influence urbaine. Il faut noter l'importance des pôles ruraux et de leur périphérie dans la zone objectif 5b bourguignonne, ceux-ci ayant été plus souvent mis à l'écart de la zone 5b bretonne.

2. Une méthode d'analyse de la croissance économique locale

Les zones sur lesquelles s'applique la politique structurelle européenne d'objectif 5b 1989-1993 sont délimitées sur la base de critères définis dans le règlement CEE n° 2052/88 : taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total, niveau bas de revenu agricole exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole, niveau bas de développement socio-économique apprécié sur la base du PIB/habitant. Lors de la sélection des zones rurales, peuvent également être concernées, sur demande justifiée de l'État membre, des zones pour lesquelles il est tenu compte d'un ou plusieurs des critères suivants : niveau de dépeuplement des zones, caractère périphérique des zones par rapport aux centres urbains, sensibilité de la zone à l'évolution du secteur agricole, structure des exploitations agricoles et de l'âge de la population active agricole, pressions exercées sur l'environnement et l'espace rural. Les zones ainsi définies ne correspondent le plus souvent à aucun découpage administratif. Pour mener à bien l'analyse envisagée, il faut donc disposer de données spécifiques qu'on ne peut tirer des statistiques disponibles, étant donné la pauvreté des informations économiques disponibles aux niveaux régional et surtout infra-régional. La comptabilité économique régionale, à l'échelle des 22 Régions administratives est peu développée en France (Ousset, 1991) et les bases de données infra-départementales sont peu fournies, malgré la constitution par l'INSEE de base de données locales (FIDEL ou SEDDL).

En l'absence de données économiques disponibles à ces différents niveaux, on se propose d'utiliser des données administratives et fiscales collectées à l'échelon communal. Des travaux antérieurs ont montré l'intérêt de la source

constituée par la fiscalité locale, et plus précisément de la base de taxe professionnelle pour l'évaluation de l'activité économique des entreprises industrielles et commerciales (Gilbert et Guengant, 1991 ; Guelton, 1997).

2.1. La base brute de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle est un impôt local payé par les entreprises industrielles, commerciales et de service pour les établissements qu'elles possèdent dans la circonscription d'imposition, commune ou groupement de communes. Il faut noter que les collectivités publiques, les activités agricoles et artisanales¹ sont exonérées de façon permanente de cet impôt. La matière taxable est constituée des actifs physiques de l'établissement (foncier bâti et non bâti, matériel et outillage), des salaires qui y sont versés et, dans le cas des entrepreneurs individuels et des professions libérales, des recettes que leur activité engendre. L'évaluation de la matière taxable est révisée annuellement et donne lieu au calcul de la base d'imposition de l'établissement (Guengant, 1997). Cette base fait ensuite l'objet de plusieurs correctifs : exonérations temporaires, réductions liées à des considérations de politique économique et fiscale. Ces correctifs aboutissent à l'établissement de la base nette, à laquelle seront appliqués les taux d'imposition votés par les collectivités attributaires de cet impôt : commune, intercommunalité, département, région.

Nous ne nous intéresserons ici qu'à la seule base brute de la taxe professionnelle, dans la mesure où les éléments qui la constituent et leur mode de calcul sont plus stables dans le temps que ceux qui régissent l'établissement de la base nette. Cet agrégat présente en outre le plus d'intérêt du point de vue de l'analyse économique. En effet, la composition de la base brute de la taxe professionnelle en fait un agrégat qui approche une estimation de la rémunération des facteurs de production mis en œuvre dans un établissement.

Le calcul de la base brute de la taxe professionnelle est fondée sur deux éléments essentiels : une estimation de la valeur locative des immobilisations corporelles, passibles ou non d'une taxe foncière, et une fraction des

¹ La brochure pratique des impôts locaux 1997 (DGI, 1997) stipule que « *l'artisan est défini comme étant un travailleur indépendant dont l'activité se caractérise par la prépondérance du travail manuel, l'absence de spéculation sur la matière première, la faible importance du capital engagé* » (p. 87). Le recours à de la main-d'œuvre autre que le travailleur indépendant doit, en outre, y être limité à la seule main-d'œuvre familiale.

rémunérations versées par les établissements ou des recettes perçues par les titulaires de revenus non commerciaux¹. En pratique, l'agrégation des bases brutes individuelles permet de distinguer quatre composantes : la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (VLTF), la valeur locative du matériel et outillage (VLMO), les salaires et rémunérations et, enfin, les recettes (le tableau 3 résume les principaux éléments du calcul des bases brutes de taxe professionnelle).

Tableau 3
Modes de calcul des différents éléments de la base brute de la taxe professionnelle

Matière taxable	Biens passibles d'une taxe foncière sur les propriétés bâties	Biens passibles d'une taxe foncière sur les propriétés non bâties	Biens mobiliers	Salaires et rémunérations	Recettes perçues par les titulaires de bénéfices non commerciaux
Mode de taxation	8 ou 9 % du prix de revient ou loyer de 1970	Tarif forfaitaire à l'hectare	de 8 à 16 % du prix de revient selon la durée d'amortissement	18 % des sommes versées au cours de la période de référence	10 % des sommes versées au cours de la période de référence
Mode d'actualisation	Majoration forfaitaire		-	-	-
Base brute	Valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (VLTF)		Valeur locative du matériel et outillage (VLMO)	Fraction des salaires et rémunérations	Fraction des recettes

Source : d'après Le Treut (1996).

Hormis la partie « recettes des entreprises individuelles ou des professions libérales », qui pèse finalement peu dans l'ensemble de la base brute, on retrouve bien ici des éléments approchant la rémunération des facteurs de production mobilisés. Le rapprochement avec une notion de valeur ajoutée locale est donc tentant. Cette proximité, non fortuite compte tenu des objectifs du législateur lors de la création de cet impôt, a suscité l'intérêt des économistes et a conduit au développement de recherches axées en particulier sur la

¹ Pour une présentation détaillée du calcul des valeurs locatives, voir Le Treut (1996).

prévision de l'imposition locale (Guengant, 1997). Ces travaux, menés aux niveaux national et régional, exploitent la relation statistique existant entre le Produit intérieur brut de l'année t et la Base brute de la taxe professionnelle de l'année $t+2$, ce décalage s'expliquant par les dispositions réglementaires liées au délai d'établissement de cet impôt. Dans notre cas, la démarche est inverse : il ne s'agit plus de prévoir les bases brutes (et donc le rendement de l'impôt) à l'aide du PIB mais d'utiliser ces bases comme indicateur d'activité économique locale.

Afin d'être en mesure de discuter la qualité de cet indicateur, il faut avoir en tête les limites de sa définition. Trois grandes limites peuvent être évoquées à ce stade de la réflexion. Tout d'abord, l'exclusion de l'agriculture et de l'artisanat du champ des activités économiques recensées lors de l'établissement de la base brute peut poser problème du fait de leur importance encore non négligeable dans les espaces concernés par les politiques analysées et, dans le cas de la Bretagne, compte tenu de la place des volets agricoles et sylvicoles dans le programme 5b. Ensuite, le fait que seule une faible fraction (18 %) de la masse salariale versée par les établissements locaux soit prise en compte dans la base brute induit un déséquilibre entre la part de la rémunération du capital et celle de la rémunération du travail dans l'indicateur retenu, le premier facteur dominant alors largement le second (Lauré, 1990).

Enfin, les composantes relatives aux immobilisations résultent du calcul de leur valeur locative et de l'application d'un taux forfaitaire de rémunération invariable dans le temps. Il faut donc disposer au préalable d'une estimation de leur valeur, alors que les composantes salaires et recettes sont établies sur la base des flux financiers réels de l'année d'imposition. Cette différence entre les modes de calcul a une double incidence : sur le « panier » de taxation de la matière imposable à un instant donné, et sur l'évolution de sa structure dans le temps, en fonction du mode d'actualisation des valeurs locatives.

2.2. La base brute de la taxe professionnelle comme indicateur d'activité économique

En dépit de ces limites, c'est en nous appuyant sur la base brute de la taxe professionnelle que nous chercherons à analyser les évolutions économiques locales et la façon dont les interventions publiques liées aux programmes européens de développement rural peuvent différencier les zones en ayant bénéficié des autres. Il y a lieu d'exposer la façon dont a été collectée

l'information et à quel niveau géographique celle-ci est disponible, avant d'examiner si l'information collectée a un sens au regard des indicateurs classiques de la croissance régionale.

2.2.1. Constitution des échantillons de communes et collecte de l'information

Les données sur la base brute de la taxe professionnelle sont disponibles auprès des Centres départementaux d'assiette et au niveau communal (à partir des bordereaux dits 1389). Les informations collectées, indisponibles sur support informatique, ont donc fait l'objet d'une saisie manuelle. Face aux coûts inhérents à une telle opération, le recueil des informations a été réalisé pour un échantillon représentatif des communes de chaque région.

Cet échantillon devait être conçu pour permettre l'analyse de la dynamique économique d'espaces de configuration variable : en premier lieu, les zones éligibles aux programmes successifs de développement rural, en tenant compte de leur évolution dans le temps, mais aussi l'espace rural dans son ensemble, et à des fins de comparaison, le complément urbain de l'espace rural et les zones d'emploi. Construit pour tenir compte de ces objectifs parfois contradictoires, l'échantillon constitue un compromis entre diverses contraintes. Le principe suivi est d'assurer une bonne couverture géographique et une bonne représentativité des différentes catégories de communes du Zonage en Aires Urbaines (ZAU) et de son complément rural. La typologie des communes est établie sur une base départementale : quatre strates de communes ont été définies pour le tirage de l'échantillon en Bretagne (pôles urbains et ruraux ; communes périurbaines ; rural sous faible influence urbaine ; rural isolé et périphérie des pôles ruraux) et cinq strates pour l'échantillon bourguignon (la périphérie des pôles ruraux et le rural isolé ont été séparés). Si toutes les communes appartenant à un pôle urbain ou rural ont fait l'objet d'une collecte d'information, l'échantillon est, pour les autres catégories, issu d'un tirage à taux variable selon les strates auxquelles appartiennent les communes de chacun des huit départements. Le taux de sondage moyen est d'environ 1/6^{ème} en Bourgogne et 1/4 en Bretagne. Les échantillons régionaux sont constitués de 351 communes pour la Bretagne (dont 67 font partie de la zone objectif 5b) et de 309 pour la Bourgogne (129 d'entre elles appartenant à la zone 5b). Le tableau 4 détaille la répartition de ces communes entre les catégories de communes du ZAU et de son complément rural.

Tableau 4

Répartition par catégories d'espaces des communes de l'échantillon appartenant aux zones 5b ou hors 5b (en pourcentage)

	Bretagne			Bourgogne		
	5b	Hors 5b	Ensemble	5b	Hors 5b	Ensemble
Pôles urbains	0	15	13	6	28	20
Communes périurbaines	4	22	19	4	24	17
Rural sous faible influence urbaine	24	31	30	11	20	17
Pôles ruraux	9	6	7	9	9	9
Rural isolé et Périphérie des pôles ruraux	63	25	32	70	19	36
Total	100	100	100	100	100	100

Enfin, les données ont été recueillies sur une période assez longue, afin de pouvoir combiner analyses conjoncturelles et de moyen terme à partir des bordereaux datés de 1983 à 1996, pour la Bretagne, et de ceux datés de 1983 à 1997 pour la Bourgogne. En tenant compte du décalage de 2 ans entre année d'exercice et année de collecte de l'impôt, on est donc en mesure d'analyser l'activité économique locale sur la période 1981-1994 en Bretagne et 1981-1995 en Bourgogne¹.

2.2.2. Base brute de la taxe professionnelle et indicateurs régionaux

On a précisé plus haut l'intérêt que pouvait présenter la base brute de la taxe professionnelle pour notre recherche. Avant de l'utiliser comme indicateur d'activité économique locale, il paraît souhaitable d'examiner les résultats obtenus régionalement à l'aide de nos échantillons² et de les comparer à des indicateurs régionaux d'activité économique obtenus par ailleurs. Ainsi, la comparaison la plus immédiate est celle qui met en parallèle les bases de la taxe professionnelle et les mesures de l'activité économique régionale : PIB régionaux ou Valeurs ajoutées marchandes non agricoles, cette dernière information étant celle qui se rapproche le plus du champ appréhendé par la taxe professionnelle.

¹ Dans la suite du texte, les données de la base brute de la taxe professionnelle ne seront plus indicées à la date de collecte de l'impôt mais à la date de l'exercice auquel elles correspondent, c'est-à-dire en *t-2*.

² Tous les résultats présentés ici sont obtenus après extrapolation.

On a tout d'abord cherché à ajuster linéairement les bases avec les PIB régionaux correspondants (tableau 5). Les résultats les plus significatifs sont ceux obtenus en prenant en compte une correction AR(1). Celle-ci permet de réduire significativement l'autocorrélation des résidus sans toutefois l'éliminer totalement. Deux séries d'estimation ont été réalisées, l'une en prenant les données en valeur, l'autre les données en volume.

Tableau 5
Relation entre Produits intérieurs bruts régionaux et
Bases brutes régionales de la taxe professionnelle (en log et avec correction ARI)

	Bourgogne (1982-1995)		Bretagne (1982-1994)	
En valeur :				
Constante	-4,6	(-2,95)	-4,28	(-13,51)
Log(PIB)	1,197	(17,96)	1,38	(22,78)
R ²	0,994		0,991	
D.W.	0,834		1,932	
ρ	-0,717		0,686	
En volume :				
Constante	-8,897	(-1,81)	-9,26	(-26,37)
Log(PIB)	1,394	(6,49)	2,37	(33,12)
R ²	0,969		0,995	
D.W.	0,864		1,741	
ρ	-0,742		0,228	

t de Student entre parenthèses.

Les élasticités de l'assiette de la taxe professionnelle à la valeur ajoutée obtenues à partir de nos échantillons sont proches de celles obtenues par Guelton (1997) à partir des bases régionales de la taxe. On retrouve bien des élasticités « réelles »¹ ($B_n = \Psi(P_{n-2})$ en francs constants) supérieures aux élasticités « mécaniques » ($B_n = \Psi(P_{n-2})$ en francs courants). Selon Guelton (1997, p. 204), cet écart s'explique par la réduction de l'inflation au cours des années quatre-vingts, et plus précisément du différentiel de prix en deux ans, qui a eu pour conséquence d'élever la mesure de l'élasticité des bases à la production en francs constants. De la même façon, nos résultats font apparaître des élasticités de l'assiette à la valeur ajoutée plus importantes en Bretagne

¹ Pour reprendre la terminologie de Guelton (1997).

qu'en Bourgogne, les valeurs obtenues pour cette dernière région avoisinant les moyennes nationales. Ce décalage, caractéristique des régions de l'Ouest de la France, s'explique par des transformations dans les structures d'activité favorisant la croissance des bases brutes (Guelton, 1997). Étant donné que l'assiette de la taxe professionnelle est d'autant plus élevée, par rapport à la valeur ajoutée, que la profession recourt à des investissements importants (Lauré, 1990)¹, l'intensité capitalistique plus importante des entreprises bretonnes pourrait également expliquer les différences d'élasticité observées entre la Bretagne et la Bourgogne.

La visualisation graphique de nos résultats permet de confirmer ces tendances tout en les affinant (graphiques 1a et 1b). Le décalage entre évolution des bases brutes et évolutions des PIB régionaux ou des Valeurs ajoutées marchandes non agricoles n'apparaît significatif et systématique qu'au cours de la deuxième moitié de la décennie quatre-vingts (1986 pour la Bretagne ; 1987 pour la Bourgogne). On retrouve ici une des conclusions sur laquelle débouchait Guengant (1997) à partir des données nationales. « *Le calcul de l'assiette de l'impôt a [ainsi] amorti la dégradation récente de la conjoncture au prix toutefois d'une surévaluation de la capacité productive des redevables* » (Guengant, 1997, p. 12). La cause principale de cette distorsion apparaît être le mode forfaitaire de calcul du rendement brut des immobilisations. En effet, la valeur locative des biens mobiliers non soumis à une taxe foncière (matériel et outillage) correspond à une fraction du prix de revient (de 8 à 16 % selon la durée d'amortissement). Comme on pouvait s'y attendre à la suite des estimations présentées précédemment, le décalage entre évolution de la base brute et évolution du PIB régional est nettement plus sensible en Bretagne qu'en Bourgogne.

La distorsion produite par la surévaluation du rendement brut des immobilisations est d'autant plus importante que la façon dont sont construites les bases brutes laisse une place importante à la rémunération de ces immobilisations comparativement à celle du travail. L'examen de l'évolution des bases brutes selon leurs composantes fait nettement ressortir ce fait

¹ Ceci provient du fait que l'assiette de la taxe professionnelle s'appuie sur une estimation de l'ensemble du capital et prend ainsi en compte l'ensemble de la valeur ajoutée imputable à ce facteur de production, contre à peine un huitième de la valeur ajoutée imputable au travail (car, selon Lauré (1990), 18 % du montant des salaires bruts représentent à peine 12,5 % du total formé par ces salaires et les cotisations patronales).

(graphiques 2a et 2b). On peut tout d'abord noter la faible proportion de la base brute provenant de la rubrique « recettes » qui n'excède jamais plus de 5 % des bases brutes. Il en est de même, mais à un degré moindre, des valeurs locatives des biens passibles d'une taxe foncière. Les deux principales composantes de la base brute sont donc bien la « valeur locative des biens non passibles d'une taxe foncière (matériel et outillage) » et les « salaires ». Si ces deux composantes représentent en début de période une part presque identique de la base brute (37 % de la base brute pour la VLMO contre 45 % pour les salaires en Bretagne en 1981 et respectivement 41 % et 42 % en Bourgogne à la même date), la croissance continue du volume de la VLMO et la quasi-stabilité des « salaires » se traduisent par une forte augmentation de la part des valeurs locatives des immobilisations au détriment de celle des salaires. Ainsi, en 1994, les salaires représentent 33 % de la base brute bretonne et la VLMO 51 % alors qu'en Bourgogne, ils représentent respectivement 32 % et 53 % de la base brute 1995. Si la baisse de la part des salaires dans la base brute de la taxe professionnelle va dans le même sens que ce que l'on observe pour la valeur ajoutée au niveau national, c'est la différence de niveau qui pourra poser problème lors de la mise en œuvre de notre indicateur. En effet, Prigent (1999) montre que dans le cas des Sociétés et quasi-sociétés non financières hors Grandes entreprises nationales, la part des salaires dans la valeur ajoutée nationale est passée de 68 % au début des années quatre-vingt à 58 % au milieu des années quatre-vingt-dix.

De cette comparaison effectuée au niveau régional entre l'évolution de la base brute de la taxe professionnelle et l'évolution du PIB, il ressort que les taux de croissance de ces deux indicateurs d'activité économique sont proches au début de la période étudiée mais que celui de la base brute croît ensuite plus vite, le décalage touchant plus fortement la Bretagne que la Bourgogne. Cette distorsion s'explique par le mode de calcul du rendement des immobilisations (VLTF et VLMO) et se trouve être renforcée par le faible poids accordé aux rémunérations salariales dans l'estimation de la base brute, comparativement à leur place dans la valeur ajoutée.

3. Base brute de la taxe professionnelle et croissance économique locale : premiers résultats

Nos premiers résultats portent d'abord sur la répartition et l'évolution de la base brute de la taxe professionnelle entre les différentes catégories d'espace (tableau 6). En Bourgogne, la zone 5b fournit environ le quart de la base brute de la région, mais sa part diminue (de 22 à 20 %) au cours des quinze années étudiées. C'est l'espace à dominante urbaine qui bénéficie de cette évolution puisqu'elle se fait également au détriment de la partie hors zone 5b de l'espace à dominante rurale. L'examen de la typologie détaillée montre que, dans l'ensemble, la part des communes de l'espace à dominante rurale – à l'exception notable de celles appartenant au rural isolé – diminue, alors que celle des communes de l'espace à dominante urbaine augmente. Le contraste le plus net se situe entre les communes périurbaines, dont la part augmente de 6,3 à 8,7 %, et les pôles ruraux, où elle baisse de 14,3 à 11,9 %.

Tableau 6
Répartition de la Base Brute de la Taxe Professionnelle selon les catégories de communes, en Millions de Francs constants 1981

	Bourgogne				Bretagne			
	1981		1995		1981		1994	
	MioF	%	MioF	%	MioF	%	MioF	%
EDU hors 5b	4 903	60,29	6 908	63,28	6 323	69,75	9 807	68,59
EDR hors 5b	1 439	17,70	1 783	16,33	2 038	22,48	3 200	22,38
Zone 5b	1 789	22,01	2 226	20,39	705	7,77	1 292	9,03
Pôles urbains	4 533	55,74	6 152	56,35	4 886	53,90	7 520	52,59
Comm. périurbaines	514	6,32	949	8,69	1 528	16,85	2 447	17,11
Rural sous faible infl. urb.	387	4,76	485	4,44	1 072	11,82	1 733	12,12
Pôles ruraux	1 168	14,37	1 297	11,88	543	5,98	848	5,93
Périphérie des p. ruraux et rural isolé	1 529	18,81	2 034	18,64	1 037	11,44	1 751	12,25
Ensemble	8 131	100,00	10 917	100,00	9 066	100,00	14 298	100,00

Sources : Centres départementaux d'assiette.

Le tableau est assez différent en Bretagne, avec une césure moins nette entre rural et urbain. La part de la zone 5b augmente de 7,8 à 9 %, au détriment des

communes hors 5b, qu'elles soient urbaines ou rurales. Plus précisément, toutes les catégories de l'espace à dominante rurale, sauf les pôles ruraux, et les communes périurbaines accroissent leur part de base brute. C'est la part des communes du rural isolé qui croît le plus nettement (de 11,4 à 12,3 %). L'ensemble de l'évolution se fait au détriment des pôles urbains.

Ces observations peuvent être complétées par l'examen des graphiques 3 et 4 donnant le détail de l'évolution de la base brute de 1981 à 1995 (Bourgogne), et de 1981 à 1994 (Bretagne). En Bourgogne, la zone 5b et le rural hors 5b connaissent une croissance globale assez comparable, de l'ordre de 25 % en 15 ans. Cependant, celle du 5b se caractérise par une accélération forte de 1987 à 1990, provoquée essentiellement par la croissance du rural isolé, alors que les pôles ruraux semblent en difficulté. Toutefois, l'écart se creuse entre le rural dans son ensemble et l'espace à dominante urbaine hors 5b, dont la base brute croît de 40 % sur la période.

La situation de la Bretagne est nettement différente. Outre le fait que la croissance de la base brute de l'ensemble des zones est beaucoup plus rapide, c'est le 5b qui connaît la croissance la plus forte (+ 80 %), alors que les deux parties du hors 5b : urbaine et rurale se situent sur une trajectoire inférieure (+ 55 %). La meilleure performance de la zone 5b s'explique par une accélération de sa croissance : démarrant en 1987, elle se poursuit jusqu'à la fin de la période. Comparée à la Bourgogne, l'évolution des diverses catégories de l'espace à dominante rurale breton est beaucoup plus homogène.

Malgré une évolution récente plus favorable, la situation de l'espace rural breton en termes de base brute par habitant est moins bonne que celle de son homologue bourguignon (graphiques 5a et 5b), car les niveaux de départ sont très différents : de l'ordre de 4 000 francs par habitant en Bourgogne et 2 500 francs en Bretagne. Toutefois, on constate dans cette dernière région un resserrement de l'écart avec l'espace à dominante urbaine, resserrement plus prononcé pour le 5b que pour le rural hors 5b : la base brute par habitant de la zone 5b représente 70 % de celle de l'espace à dominante urbaine en 1994 contre 59 % en 1982, alors que l'écart ne change pas en Bourgogne : la base brute par habitant de la zone 5b est égale à 67 % de celle de l'espace à dominante urbaine hors 5b.

Résumant l'ensemble de ces observations, on observe des évolutions assez contrastées entre les deux régions, en ce qui concerne l'espace à dominante rurale et, en son sein, entre zones 5b et hors 5b. Il y aurait une perte de vitalité du tissu industriel et commercial en Bourgogne : elle serait plus accentuée dans la zone 5b. En revanche, bien que partant d'une situation moins favorable en termes de base brute par habitant, la vitalité de l'espace à dominante rurale breton se maintiendrait globalement, la zone 5b évoluant même plus favorablement que le rural hors 5b et améliorant ainsi légèrement sa position par rapport à l'espace urbain hors 5b. Peut-on, de ces premiers constats, tirer l'idée que les programmes 5b et les opérations de développement qui les ont précédées ont eu en Bretagne un effet stimulant sur la croissance des espaces concernés, leur permettant même de combler une partie de leur retard de développement, alors que ces mêmes programmes n'auraient pas eu le même type d'effets économiques en Bourgogne ? Il est probablement trop tôt pour le dire, car les analyses effectuées présentent des limites qu'il faut prendre en compte dans l'interprétation des résultats. La première est que l'indicateur n'intègre pas les activités agricoles, l'artisanat et les activités publiques. La seconde est qu'on ignore les effets d'organisation des activités économiques. En Bretagne notamment, l'organisation de la filière agroalimentaire est susceptible de générer des transferts de valeur ajoutée en provenance de l'agriculture plus importants qu'en Bourgogne, ce qui pourrait expliquer, en partie, la croissance rapide de la base brute dans les zones 5b bretonnes. Enfin, pour l'instant, les analyses reposent sur une approche descriptive qui doit être prolongée par une analyse économique et des estimations économétriques plus approfondies.

4. Conclusion

Le but du travail engagé, dont la présente communication ne constitue qu'une première étape, est à terme d'évaluer les effets économiques des politiques de développement rural mis en place au sein des politiques structurelles européennes. Les politiques de l'objectif 5b de la Bretagne et de la Bourgogne font l'objet d'une attention particulière : il s'agit, par comparaison entre zones bénéficiaires et zones non bénéficiaires, de voir si ces politiques ont pu avoir un quelconque effet sur la croissance économique des espaces aidés.

Mener à bien un tel travail nécessite de disposer d'un indicateur de l'activité économique locale. À défaut d'informations infra-régionales, on suggère ici d'utiliser une source fiscale collectable au niveau communal en vue d'obtenir l'indicateur recherché. La base brute de la taxe professionnelle est ainsi mobilisée, ses éléments approchant la rémunération des facteurs de production locaux. Même si une partie de l'activité économique rurale est exclue du champ de la taxe (l'agriculture et l'artisanat étant exonérés), l'évolution de son assiette a tendance à suivre celle du PIB régional. La période récente fait cependant apparaître une distorsion croissante entre les évolutions de ces deux indicateurs. Cette distorsion, plus sensible en Bretagne qu'en Bourgogne, s'explique par le caractère forfaitaire de l'estimation des éléments représentatifs de la rémunération du capital, renforcé par le poids important attribué dans le calcul de la base brute à ces éléments par rapport à ceux rémunérant le travail.

Malgré ces limites, la mobilisation de notre indicateur à des niveaux infra-régionaux met en évidence une croissance plus faible que la moyenne régionale des zones rurales bourguignonnes, faiblesse d'autant plus sensible que ces zones ont bénéficié de soutiens communautaires. À l'inverse et bien que partant d'une situation plus défavorable, les zones rurales bretonnes intégrées à l'objectif 5b semblent faire preuve d'un dynamisme accru (celui-ci apparaissant d'ailleurs avant même la mise en place des politiques analysées).

Il serait néanmoins très prématuré, sur la base de ces premiers constats, de porter un jugement sur l'efficacité relative des politiques 5b mises en œuvre en Bretagne en Bourgogne. Nombreux sont les phénomènes qui se conjuguent ici, que la simple mise à plat des données obtenues ne permet pas de démêler. Il faudrait tout d'abord pouvoir contrôler les phénomènes économiques « spontanés » qui peuvent toucher de façon indifférenciée toutes les catégories d'espace, et notamment les espaces ruraux : position par rapport aux dynamiques urbaines, attractivité résidentielle ou productive des espaces, etc. (Freshwater *et al.*, 1997 ; Schmitt, 1999). De la même façon, les politiques étudiées se combinent peu ou prou avec des interventions publiques sectorielles ou territorialisées qui émanent d'autres échelons administratifs (Berriet-Sollic, 1999). Ce que l'on observe ici est le résultat de tous ces phénomènes et de toutes ces interventions, et non celui des seules politiques structurelles européennes. Seule une analyse économique fine des phénomènes de croissance locale et les estimations économétriques bâties à partir d'une telle analyse pourront permettre de tenir compte de ces différents effets. On retrouve ici la

difficulté classique de l'évaluation des politiques de développement économique soulignée par Dormard (1999). Enfin, outre le contrôle des effets, l'analyse devra s'attacher à résoudre la question du biais de sélection, dont souffre traditionnellement une approche de type comparatif (Magnac, 1998).

BIBLIOGRAPHIE

- Berriet-Sollic M.** (1999) - Les interventions décentralisées en agriculture, L'Harmattan, 333 p.
- Charlot S.** (1999a) - Économie géographique et croissance régionale : le rôle des infrastructures publiques, Thèse de doctorat en Sciences Économiques, Dijon : Université de Bourgogne.
- Charlot S.** (1999b) - Nouvelle économie géographique et croissance endogène : quel renouveau pour la croissance régionale, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, à paraître.
- Combes P.P.** (1998) - Economic Structure and Local Growth: an Econometric Study on France, 1984-1993, Paris: Mimeo, Ceras, 98-10.
- Commission européenne** (1996a) - Fonds structurels et fonds de cohésion 1994-1999. Textes réglementaires et commentaires, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Commission européenne** (1996b) - Premier rapport sur la cohésion économique et sociale 1996, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Communautés européennes** (1989) - Vade-mecum sur la réforme des fonds structurels communautaires, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Daucé, P., Daubard, J.P., Davoust, P., Lépicier, D.** (1998) - Synthèse des évaluations intermédiaires de l'objectif 5b en France, Projet de rapport final, Document de travail, Dijon, ENESAD, 45 p., annexes.
- DGI** (1997) - Brochure pratique des impôts locaux 1997, Paris : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
- Dormard, S.** (1999) - L'évaluation de l'impact des politiques de développement régional : techniques et résultats, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1, 135-157.
- Englman F.C., Walz U.** (1995) - Industrial Centers and Regional Growth in the Presence of Local Inputs, *Journal of Regional Science*, 35(1), 3-27.
- Freshwater, D., Wojan, T., Hu, D., Goetz, S.** (1997) - Testing for the Effects of Federal Economic development Agencies, Staff Paper 97-2, Department of Agricultural Economics, Lexington, University of Kentucky, 16 p.

- Fritsch B.** (1995) - La contribution des infrastructures au développement économique des régions françaises, Thèse de Doctorat en Urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Paris : Université Paris XII-Val-de-Marne (IUP).
- Fujita, M., Thisse, J.F.** (1997) - Économie géographique, Problèmes anciens et nouvelles perspectives, Annales d'économie et de statistique, 45 : 37-87.
- Gilbert, G., Guengant, A.** (1991) - Local Business Taxation in France : The Search for Equalisation, in Pola, G. (éd.), Local Business Taxation : an International Overview, Milan, Vita e Pensiero, 232 p.
- Glaeser E., Kallal H., Sheinkman J., Schleifer A.** (1992) - Growth in Cities, Journal of Political Economy, 100, 1126-1152.
- Gramlich E.M.** (1994) - Infrastructure Investment: a Review Essay, Journal of Economic Literature, 32, 1176-1196.
- Guelton, S.** (1997) - Les élasticités de l'assiette de la taxe professionnelle à la valeur ajoutée : un essai de mesure, Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 2 : 189-207.
- Guengant, A.** (1997) - Effet prix et effet volume des bases locales d'imposition, Document de travail, Rennes, Faculté de sciences économiques, 13 p.
- Hilal, M., Schmitt, B.** (1997) - Les espaces ruraux : une nouvelle définition d'après les relations villes-campagne, INRA Sciences sociales, 5, 4 p.
- INRA, INSEE** (1998) - Les campagnes et leurs villes, Paris : INSEE (Contours et Caractères).
- Holtz-Eakin D.** (1994) - Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle, The Review of Economics and Statistics, 76(1), 12-21.
- Lauré, M.** (1990) - Moderniser la fiscalité des entreprises. In Klein, J.S., 1990. **Les finances locales**, 1990, 57-95.
- Le Treut, F.** (1996) - La prévision des bases régionales de taxe professionnelle, DEA Économie monétaire et financière, Faculté des sciences économiques, 176 p. + annexes, Rennes, Université de Rennes 1.

Magnac T. (1998) - L'apport de la microéconométrie à l'évaluation des politiques publiques pour l'emploi, Document de travail du LEA-Paris, 98-03, 24 p.

Martin P., Ottaviano G. (1996) - Growing Locations : Industry Location in a Model of Endogenous Growth, CEPR Discussion Paper Series, 1523, Mimeo, Londres.

Ousset, J. (dir.) (1991) - La comptabilité économique régionale en 1990, Les Cahiers de l'Économie Méridionale, 14, 204 p.

Prigent C. (1999) - La part des salaires dans la valeur ajoutée en France : une approche macro-économique, Économie et Statistique, 323, 73-94.

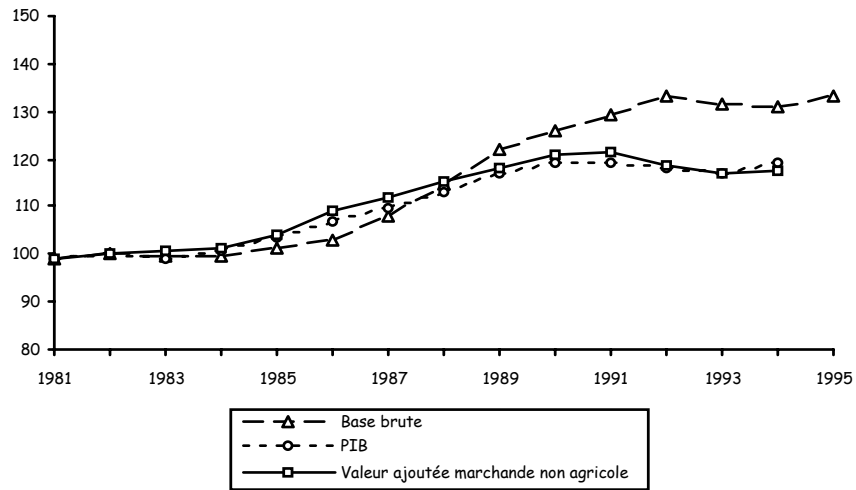
Schmitt B. (1999) - Economic Geography and Contemporary Rural Dynamics: an Empirical Test on some French Regions, Regional Studies, 33(8), à paraître.

Walz V. (1996) - Transport Costs, Intermediate Goods and Localized Growth, Regional Science and Urban Economics, 26, 671-695.

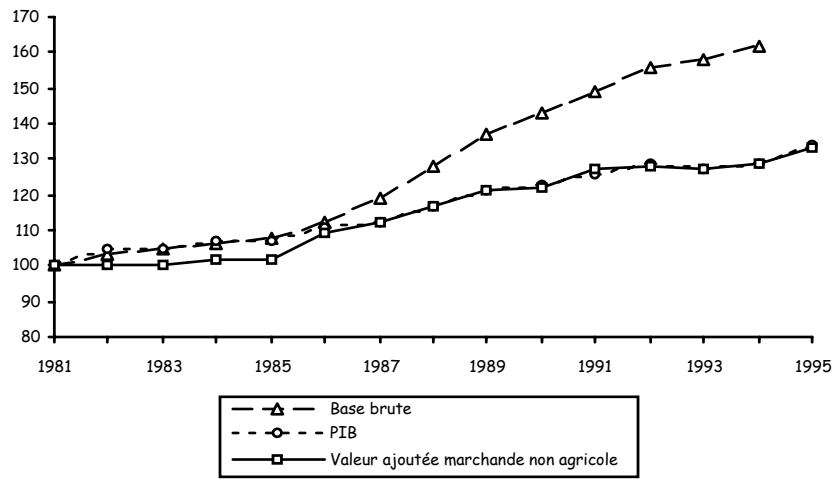
ANNEXES

Graphique 1
Évolution comparée de la base brute de la Taxe professionnelle,
du PIB régional et de la VA marchande non agricole
Indice base 100 en 1981

1a. Bourgogne

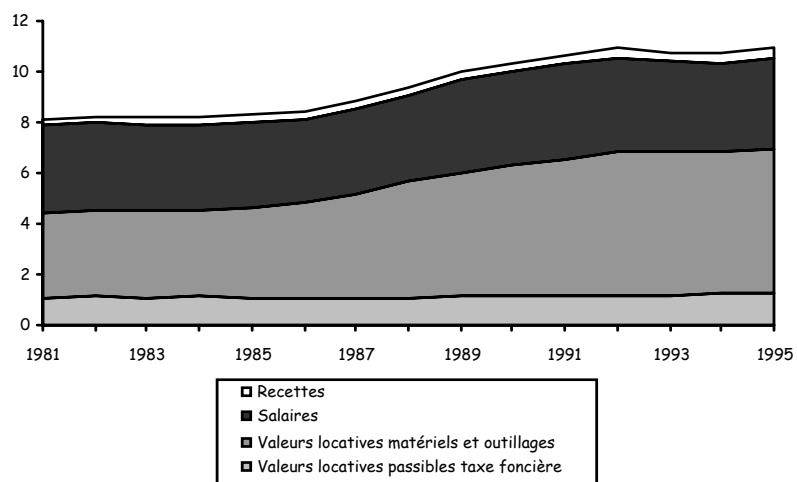


1b. Bretagne

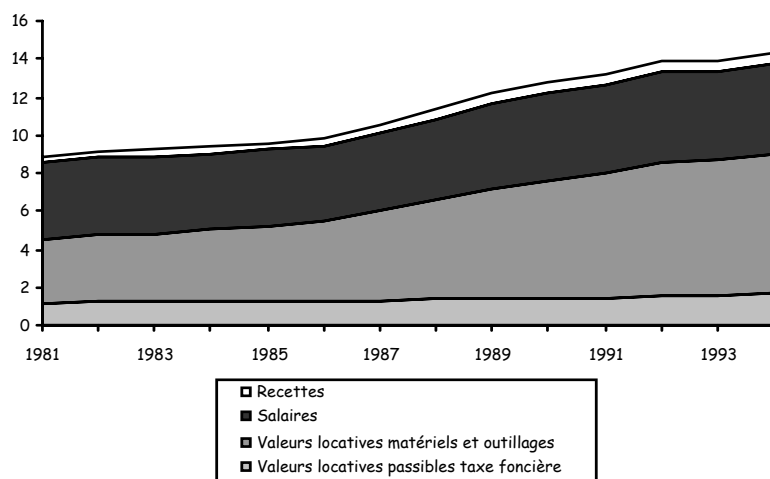


Graphique 2
Évolution des composantes de la base brute de la taxe professionnelle,
en milliards de F constants 1981

2a. Bourgogne

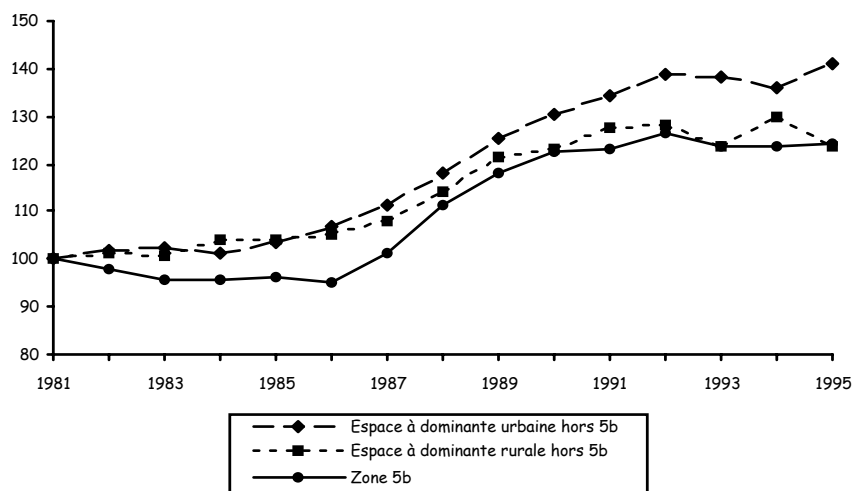


2b. Bretagne

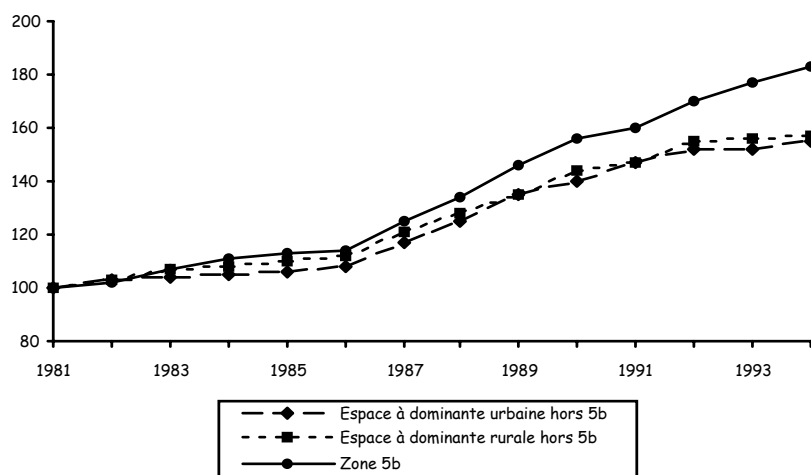


Graphique 3
Évolution de la base brute selon la dominante spatiale et l'appartenance 5b ou non
Indice base 100 en 1981

3a. Bourgogne

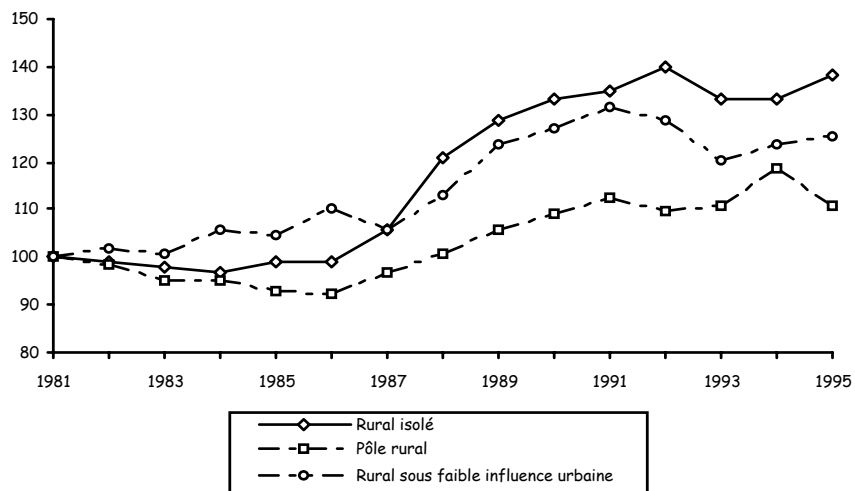


3b. Bretagne

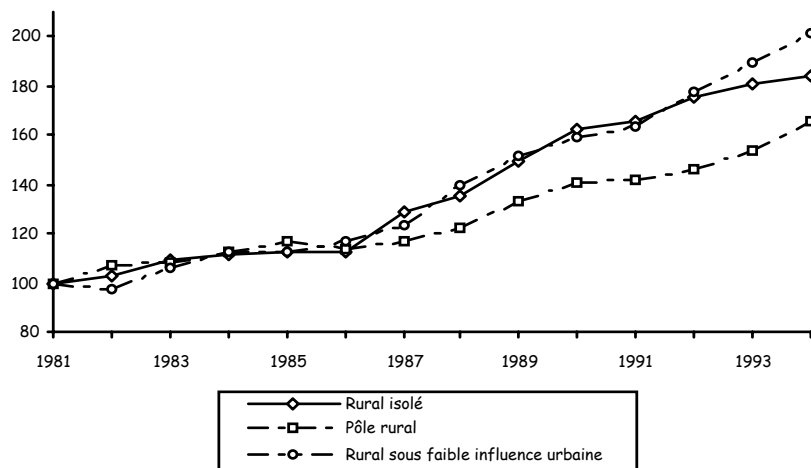


Graphique 4
Évolution de la base brute pour certaines catégories de l'Espace à dominante rurale
Indice base 100 en 1981

4a. Bourgogne

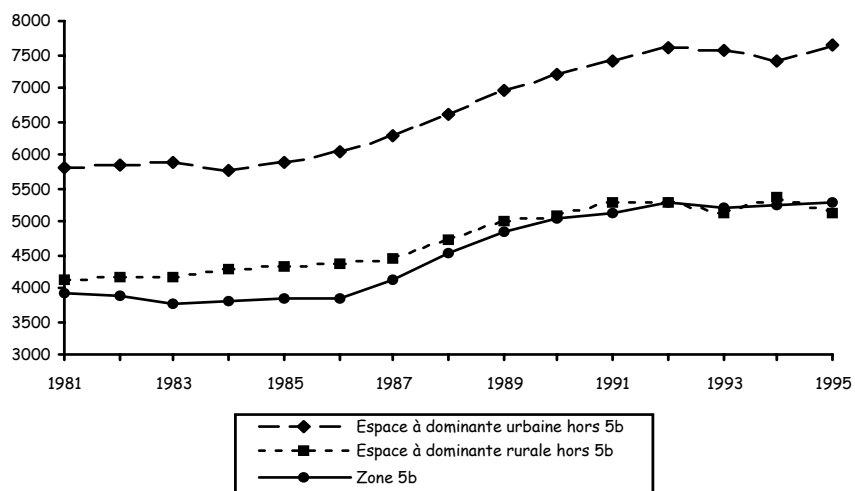


4b. Bretagne



Graphique 5
Évolution de la base brute par habitant,
en F constants 1981

5a. Bourgogne



5b. Bretagne

