

ANALYSE ECONOMIQUE DES CHOIX PUBLICS LOCAUX EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL

Marie-Pierre PHILIPPE-DUSSINE

Maître de Conférences

CEREFIGE, ISAM-IAE, Nancy2

Université Nancy 2

CEREFIGE

Cahier de Recherche n° 2011-12

CEREFIGE

Université Nancy 2

13 rue Maréchal Ney

54000 Nancy

France

Téléphone : 03 54 50 35 80

Fax : 03 54 50 35 81

Cerefige@univ-nancy2.fr

www.univ-nancy2.fr/CEREFIGE

n° ISSN 1960-2782

ANALYSE ECONOMIQUE DES CHOIX PUBLICS LOCAUX EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL

ECONOMIC ANALYSIS OF PUBLIC LOCAL CHOICES FOR RURAL DEVELOPMENT

Marie-Pierre PHILIPPE-DUSSINE*

Résumé : L'objectif de cet article est d'analyser les politiques décentralisées menées pour développer l'attractivité de zones rurales isolées. Il combine différents outils, empruntés autant à la théorie des choix publics qu'à la microéconomie moderne, pour souligner l'importance du fait politique dans ce développement. L'article propose donc un modèle pour mesurer toute la complexité du jeu politique local, partagé entre la défense d'intérêts collectifs et la prise en compte d'inévitables intérêts particuliers. Il montre l'importance d'une réelle volonté politique pour revitaliser les campagnes de faible densité, par une politique fiscale et des choix d'investissements adaptés.

Abstract : The aim of this paper is to analyze the decentralized policies undertaken to enhance the appeal of remote rural areas. It combines different tools, borrowed from the Theory of Public Choice or the Modern Microeconomics, in order to emphasize the importance of the policy in this development. The article proposes a model to measure the complexity of local politics, divided between the defense of collective interests and the taking into account some individual interests. It shows the importance of political will to revitalize the rural low density regions, with a tax policy and tailored investment choices.

Mots-clés : Attractivité, Choix Publics, Développement Rural, Microéconomie.

Key-Words : Attractiveness, Microeconomics, Public Choice, Rural Développement.

Classification JEL : O18, O38, R58

* Maître de Conférences à l'Université de Metz (CERFIGE) ; mdussine@univ-metz.fr

Analyse économique des choix publics locaux, pour un développement des zones rurales isolées

Après plus d'un siècle d'exode rural, plusieurs territoires européens souffrent encore d'un triste dépeuplement : la diagonale qui relie la Lorraine à la région Midi-Pyrénées¹ illustre tout particulièrement la situation de ces campagnes « interstitielles », relativement éloignées de grandes villes et qui ne semblent pas bénéficier du nouveau dynamisme observé dans d'autres zones rurales (S. Dubuc, 2004). Doit-on accepter, avec fatalisme, cet inégal développement ou se donner, au contraire, les moyens de revitaliser ces zones ? Si l'on considère que le développement de l'espace rural peut soutenir de nombreux emplois urbains et impliquer une meilleure répartition des services sur le territoire, la vitalité de ces sites semble aujourd'hui un enjeu important pour les politiques de développement².

Le cas n'est certes pas désespéré, si l'on définit l'attractivité d'un territoire au sens large, comme sa capacité à attirer et à maintenir des ressources, qu'elles soient financières, technologiques ou...Humaines³. A défaut de devenir des sites de production intensifs, les campagnes de faible densité peuvent en effet s'imposer comme des lieux de vie, des lieux de consommation pouvant séduire une population générant, elle aussi, revenus et emplois. Cette dichotomie entre production et consommation est d'ailleurs favorisée par le développement des moyens de communication. Elle permet d'envisager un nouveau dynamisme pour les sites les plus éloignés des axes productifs, désormais capables de miser sur une fonction résidentielle ou récréative, pour capter des ressources et susciter des emplois induits (D. Boutet, 2006).

La valorisation de ces nouvelles fonctions, si essentielle pour des sites isolés, ne va cependant pas de soi : elle nécessite une réelle volonté politique voire, bien plus, des efforts conjoints de la part des différents acteurs locaux. Mais les politiques publiques de développement rural décidées à l'échelon local intègrent-elles la nécessité de cette nouvelle gouvernance ? Notre propos est justement d'analyser les différents choix publics qui sont à l'œuvre, à l'échelle de base, lorsqu'il s'agit de développer ces zones. La logique de décentralisation qui a marqué l'Europe depuis plus de vingt ans a en effet donné plus d'ampleur aux politiques locales. Elle nous conduit donc à analyser tout particulièrement la pertinence de ces choix effectués, en matière de développement rural, par des gouvernements locaux telle que les communes et leurs groupements.

Nous n'étudierons donc pas, ici, les politiques régionales menés par les autorités centrales, par exemple en France, les différentes logiques d'aides fiscales aux firmes s'implantant dans des zones de développement prioritaire, ou encore les programmes européens destinés à revitaliser les zones rurales (LEADER)⁴. Ce sont bien les choix publics

¹ C'est aussi le cas de régions telles que l'extrémité orientale des Pyrénées qui prolonge cette diagonale en Espagne, ou de plusieurs zones montagneuses, comme les Highlands ou l'Etolie. (OECD, 2009)

² En estimant que les zones rurales représentent plus de 56 % de sa population et 91 % de sa superficie, l'Europe place effectivement le développement rural parmi ces priorités (Y. Champetier, 2003).

³ B. Coeuré et I. Rabaud (2003) définissent l'attractivité comme « la capacité d'un territoire à attirer et retenir les entreprises ». Nous souhaitons ici dépasser ce cadre misant trop exclusivement sur l'implantation d'entreprises comme facteur de développement. Nous soulignerons donc l'importance d'une base économique résidentielle qui peut, elle aussi, permettre à un territoire de capter des ressources (revenus d'actifs navetteurs ou non, résidents secondaires ou touristes...) pour maintenir et générer des emplois en zone isolée.

⁴ Pour une analyse de ces politiques, voir S. Charlot et C. Gaigné, 2002 ou encore D. Perrin, 2003.

locaux qui nous intéressent ici : leurs caractéristiques, leur processus et leurs éventuels impacts sur le développement rural. Pour analyser ces choix, nous conjuguerons naturellement plusieurs approches. Si l'apport du Public Choice nous semble en effet incontournable, le poids de certains intérêts locaux dans ces décisions publiques ne peut pas, à notre sens, être compris sans recourir à la microéconomie moderne (J.J. Laffont, 2004).

Fort de ces différents outils, nous pourrions alors examiner, dans un premier temps, les atouts et les limites que montrent les collectivités publiques locales pour développer l'attractivité des territoires ruraux. Puis nous combinerons ces atouts et ces limites dans un modèle microéconomique, nous permettant de mieux comprendre, à la fois, comment se forment les différents choix publics finalement retenus à l'échelon local, mais également quelles implications ceux-ci peuvent porter en matière de développement rural.

I. Atouts et limites des politiques publiques locales pour un développement rural.

Nous avons défini l'attractivité d'un territoire comme sa capacité à attirer et à retenir des entreprises mais également des populations. S'il est difficile de hiérarchiser les facteurs sur lesquels repose cette attractivité, on évoque généralement l'importance de six critères : la fiscalité, le niveau d'infrastructures publiques, le coût et la qualité de la main d'œuvre, le rendement du capital, l'état du marché local et l'image donnée par le territoire (B. Coeuré et I. Rabaud, 2003). Parmi ces facteurs, nous pouvons cependant préciser ceux qui semblent particulièrement déterminants pour des sites aussi particuliers que les campagnes de faible densité. En comprenant mieux les besoins de ces zones rurales, nous pourrions alors davantage mesurer les atouts et les limites que montrent les collectivités locales pour promouvoir la revitalisation de ces territoires.

I.1. Des exigences particulières pour l'attractivité des zones rurales isolées.

Si les campagnes isolées ne peuvent pas toujours attirer des industries, comme le ferait un site proche de zones urbaines ou montrant de possibles effets d'agglomération, leur développement semble plutôt devoir miser, au moins initialement, sur l'attraction et le maintien d'une solide base résidentielle ou récréative. C'est elle qui pourra ensuite attirer les entreprises, à la recherche de main d'œuvre et de marchés locaux. La fonction résidentielle, parce qu'elle suscite des emplois induits, en particulier dans le secteur des services, est d'ailleurs souvent analysée, comme un moteur pour l'économie locale (S. Dubuc, 2004). Elle alimente en effet une demande qui peut constituer un réel facteur d'attractivité pour de futures unités productives. Cependant, dans les campagnes en déclin démographique, où la fonction résidentielle n'a pas encore de dynamique de croissance, cette demande est souvent à construire. Deux facteurs semblent décisifs pour cela : le maintien d'activités agricoles et para-agricoles et l'accès de la population à plusieurs services jugés essentiels.

I.1.1. Une indispensable secteur tertiaire.

Si l'économie « présente » (L. Davezies, 2008) semble la clé de voute d'une revitalisation des espaces ruraux isolés, l'accès aux services s'impose comme un facteur incontournable de peuplement et d'emploi⁵. Commerces, services non marchands (école,

⁵ D'après F. Aubert et al (2006), ce sont essentiellement les services à la personne qui fondent la dynamique de l'emploi rural, en France.

service postal...) et accès aux soins sont en effet des arguments importants pour attirer une population pouvant investir le territoire de façon durable. Dans cette optique, l'offre de services doit sans doute viser un public de retraités qui, papy boom oblige, représente une population intéressante en terme d'effectif et de pouvoir d'achat (D. Boutet, 2006). Mais cette offre de services doit également être capable d'attirer de plus jeunes actifs, désireux de profiter d'amenités à un tarif (foncier et fiscal) plus faible qu'en zone urbaine. Ces jeunes actifs peuvent également incarner, à terme, l'espoir d'une fonction de production locale.

Dans les campagnes isolées, l'accès aux services est cependant largement tributaire de l'action publique. Il nécessite en effet une indispensable volonté politique, afin de fournir les infrastructures nécessaires, en particulier en termes de voirie. En effet, l'offre de services ne doit pas nécessairement être localisée sur le site, pour que ce dernier soit attractif. La plupart des équipements publics peuvent profiter de fréquents effets de débordement (D. Perrin, 2003). C'est donc plutôt la facilité d'accès qui semble réellement décisive. Plusieurs études montrent en effet que la distance qui sépare les sites ruraux à des centres de services, qu'elle soit mesurée en temps ou en kilomètres à parcourir, est un facteur important de différenciation des communes rurales (F. Auriac, 2000). La coopération intercommunale ou interrégionale peut donc grandement faciliter l'investissement en ce sens⁶.

L'idée n'est certes pas nouvelle. Nous rejoignons ici la théorie de la croissance endogène, selon laquelle l'investissement public en infrastructures influence positivement le développement à long terme des territoires (R. Barro 1990). Le niveau et la qualité des infrastructures sur un site isolé encourage en effet les implantations, en réduisant le coût des investissements pour les différents agents pouvant s'y installer, qu'il s'agisse d'entreprises ou de ménages⁷. Bien plus, ces infrastructures peuvent également favoriser l'apparition d'un second revenu sur les exploitations agricoles, par exemple lorsque l'un des conjoints peut ainsi obtenir ou conserver un emploi à l'extérieur. Or plusieurs études montrent que ce travail, souvent féminin, contribue au maintien de l'activité agricole (J.L. Brangeon et al., 1994).

I.1.2. le maintien et le développement d'activités agricoles et para-agricoles.

Préserver l'activité agricole dans les zones rurales isolées représente plusieurs intérêts. Le premier est qu'il permet naturellement le maintien d'une certaine tranche de la population. Si l'on regroupe en effet les productions agricoles, forestières et les principales activités de transformation qui s'y associent, c'est en effet plus de 20% des emplois ruraux qui peuvent être ainsi conservés, faisant vivre une population souvent liée au territoire (D. Perrin, 2003). Ces emplois représentent d'ailleurs un atout économique indéniable, puisqu'ils participent sans conteste à la valorisation et à l'entretien d'un paysage qui aurait, sans cela, un coût financier indéniable. Dans un objectif de revitalisation rurale, cette première sphère agro-alimentaire ne peut cependant pas s'auto-suffire.

Des activités para-agricoles doivent se développer pour la compléter et lui profiter en retour. La combinaison d'un accueil touristique et d'un nouvel artisanat agro-alimentaire, biologique ou non, peut ainsi donner un nouvel élan à des ménages vivant jusque-là d'une agriculture peu productiviste (C. Mignon, 1998). Ces activités para-agricoles peuvent également attirer une frange de la population urbaine, séduite par les atouts paysagers d'un site qui, tout en offrant un style de vie différent, permet également l'acquisition de biens

⁶ Ce n'est sans doute pas un hasard si les zones non attractives sont souvent situées en frontière de régions. La situation de quelques campagnes situées au Nord de la Meuse, en Champagne-Ardenne ou au sud de l'Auvergne posent la question d'une éventuelle difficulté de coopération interrégionale. (F. Aubert et al., 2006)

⁷ Une offre de transports collectifs peut ainsi éviter à un couple d'actifs le besoin d'acquérir un second véhicule.

immobiliers relativement peu coûteux et l'assurance d'une certaine qualité de vie, si un minimum de services est assuré à la population.

Naturellement cette attirance dépend largement de l'image que la région aura su donner d'elle-même. La capacité des sites à communiquer peut donc apparaître comme un facteur de différenciation à part entière, pour des localités qui peuvent bénéficier d'atouts historiques ou paysagers⁸. Mais ces différents facteurs ne pourront pas fructifier, s'ils ne sont pas soutenus par une réelle volonté politique, prête à développer les voies de communication et l'accès à un minimum de services exigés par la population. Les décideurs publics locaux en ont-ils cependant les moyens ?

I.2. Quels atouts montrent les collectivités locales pour revitaliser les campagnes isolées ?

Au vu des facteurs d'attractivité que nous venons d'évoquer dans un contexte de zones rurales isolées, les politiques publiques de développement semblent devoir se concentrer sur trois axes d'intervention : la fourniture d'infrastructures, le soutien à une offre de services essentiels et l'encouragement d'activités para-agricoles. Dans quelle mesure les collectivités locales sont-elles capables d'un tel effort ? De quels atouts disposent-elles pour ce-faire ? Il semble que l'échelon local offre en fait une qualité d'information déterminante dans la pertinence des choix publics et de nombreux effets de levier pouvant être exploités pour développer un territoire.

I.2.1. une qualité d'information déterminante.

La proximité des décideurs publics locaux avec leurs concitoyens permet en effet aux élus d'obtenir une information assez fiable, quant aux ressources et aux besoins du territoire. Cette proximité est naturellement un atout, pour mener une politique décentralisée de revitalisation. Elle favorise un échange qui semble fondamental en matière de développement territorial. Au niveau local, les différents acteurs du développement partagent un même espace de vie ; ils ont parfois la même histoire... On peut donc penser qu'ils peuvent ressentir, ensemble, les besoins de leur campagne et se rencontrer ensuite, assez facilement, pour tenter d'y répondre. Ces rencontres n'ont d'ailleurs pas besoin d'être officielles. Elles peuvent même être facilitées par l'existence d'un milieu associatif suffisamment actif localement⁹...

Ce qui compte, c'est que les différents acteurs du dynamisme territorial puissent se concerter, pour limiter les coûts de transaction et l'incertitude qui pourraient freiner certaines initiatives de développement. Les élus locaux ont naturellement un rôle à tenir à ce niveau. Ils peuvent même ici jouer les intermédiaires pour faciliter les relations des acteurs privés avec de plus hautes sphères administratives. Cette coopération « multi-niveaux » ne peut en effet que faciliter la gouvernance territoriale et les initiatives permettant un développement durable des sites (B. Guesnier, 2006). Elle reflète une cohésion, un capital social qui ne peut que favoriser l'attractivité des territoires. Cette complémentarité entre les politiques publiques locales et les agents privés est d'ailleurs largement plébiscitée en Europe. Elle rappelle une conception institutionnaliste de l'Etat, dans laquelle les gouvernements n'hésitent pas à s'impliquer dans des processus de développement (A. O. Hirschman, 1986).

⁸ L'importance de ce facteur de différenciation est notamment explicité dans M.P. Dussine-Philippe, 2001.

⁹ Les collectivités peuvent ainsi encourager une dynamique associative favorisant le peuplement, afin que les zones rurales ne soient pas que des dortoirs pour actifs navetteurs, mais bien de véritables lieux de vie sociale.

I.2.2. Des effets de leviers économiques et financiers.

S'appuyant sur cette coopération entre les différents acteurs du développement, les politiques locales peuvent générer des effets de levier intéressants, tant au niveau économique que financier. Au niveau économique, les élus des zones rurales peuvent ainsi contribuer à valoriser la main d'œuvre locale. L'enjeu n'est pas des moindres, puisque nous avons déjà souligné l'importance du travail féminin dans le maintien des exploitations agricoles et le développement d'activités para-agricoles. Si ce travail féminin est perçu, dans les campagnes isolées, comme un indéniable facteur de dynamisme, il reste cependant à l'encourager. Les politiques locales ont donc un rôle à jouer à ce niveau, en favorisant, par exemple, des services d'accueil de la petite enfance ou des structures périscolaires.

Cette impulsion ne demande pas nécessairement de lourdes infrastructures, ni de coûteux investissements. Les élus peuvent simplement exploiter, parfois davantage, le pouvoir réglementaire dont ils disposent, pour organiser des activités jusque là informelles (garde d'enfants...) et en faire des emplois durables (X. Greffe, 1997). En terme d'offre de service, d'emploi, de revenus, voire de qualification possible, les gains semblent indéniables. Les collectivités locales peuvent d'ailleurs aller plus loin, en finançant elles-mêmes quelques uns des services demandés par la population. Elles peuvent ainsi employer directement une main d'oeuvre locale, pour différents services collectifs dont la présence pourra être un facteur d'attractivité : entretien des espaces verts, accueil périscolaire... Les collectivités participent ainsi, plus directement, au versement de revenus, qui peuvent alimenter les débouchés d'autres activités et permettre, finalement, de maintenir plusieurs emplois locaux.

Mais à coté de ces leviers d'action privilégiés sur l'emploi local, les collectivités semblent également bien placées, pour faciliter le financement de certains investissements porteurs de développement. Les élus locaux peuvent ainsi initier un processus de financement, en acceptant d'investir quelques fonds dans des projets prometteurs ou à s'en déclarer maîtres d'oeuvre. Ce faisant, ils émettent un signal de confiance qui peut ensuite inciter d'autres structures, publiques ou privées, à placer des ressources... Cela suppose naturellement que la localité dispose de quelques fonds préalables. Mais si l'on considère le microcrédit dans lequel se lancent quelques collectivités françaises, en finançant notamment les fonds « Galland », cette question de trésorerie ne semble pas être la principale limite qui s'observe, lorsque l'on étudie la pertinence d'une telle action...

I.3. Les limites de ces politiques locales.

Si les collectivités locales montrent plusieurs atouts pour effectuer des choix publics pertinents en matière de revitalisation des zones rurales, leur action peut cependant souffrir de plusieurs carences. Celles-ci tiennent à la fois de leur caractère public et de leur territorialité.

I.3.1. Des limites liées au caractère public des politiques de développement rural.

Comme toute politique publique, les politiques de développement rural peuvent, même décentralisées, entendre trois critiques souvent reprises dans la littérature économique. La première condamne une tendance à l'incrémentalisme ; la seconde dénonce un risque de corruption des choix publics ; une dernière proposition, enfin, éreinte la capacité des décideurs publics à faire des choix pertinents sur le long terme. En dénonçant cette tendance à

trop dépenser, les théoriciens du Public Choice rappellent en effet que les politiques publiques conduisent parfois à une production excessive de biens ou de services collectifs (J. Cullis et P. Jones, 1992). Ils condamnent alors un gaspillage de ressources, qui, même s'il n'est pas plus important qu'en zone urbaine, est sans doute d'autant plus dommageable que les zones rurales qui nous occupent sont rarement richement dotées.

Mais la pertinence des politiques publiques est sans doute encore plus remise en question, lorsque les dépenses incriminées ne satisfont qu'un petit nombre d'intérêts particuliers. Certains acteurs peuvent en effet peser sur les choix publics, pour faire adopter des politiques qui les favorisent tout spécialement, sans être nécessairement utiles au reste de la collectivité. Leur capacité à influencer ainsi les décisions publiques tient, à la fois au nombre d'individus composant leur groupe (A. Meltzer, 1951), à la nature coûteuse de l'information (M. Olson, 1965), mais aussi simplement, parfois, aux ambitions personnelles des décideurs politiques et administratifs (A. Kahn, 1988). Ces groupes d'intérêt qui influencent les décisions locales ne sont pas nécessairement différents de ceux qui interviennent en zones urbaines. Ce ne sont pas spécifiquement des agriculteurs. Ce peut être les élus eux-mêmes, des retraités ou encore des actifs navetteurs s'impliquant très ponctuellement dans un conseil, pour défendre un projet personnel, avant de démissionner une fois l'objectif atteint...

Ces pratiques collusives limitent naturellement l'efficacité des politiques. Mais elles peuvent carrément freiner le développement d'un territoire, en orientant des décisions publiques dans un sens non propice au dynamisme d'un site. Même si elle n'est naturellement pas plus prononcée qu'en zone urbaine, cette corruption des choix publics en zone rurale implique inmanquablement des effets cumulatifs négatifs¹⁰ qui ne sont pas sans rappeler une conception néo-utilitaire de l'Etat¹¹ qui se consacrerait davantage à la capture de rentes qu'à une réelle défense de l'intérêt général (P. Evans, 1982). Sans aller aussi loin, on peut cependant souligner que la contrainte électorale qui encadre les choix politiques peut effectivement limiter l'efficacité de certaines politiques, en leur faisant suivre des objectifs de court terme qui sont rarement pertinents en matière de développement territorial.

I.3.2. Des limites liées au caractère décentralisé des politiques de développement rural.

La taille des collectivités en zone rurale et la proximité qu'elle favorise entre citoyen et élus peut, nous l'avons vu, être un atout considérable. Mais elle peut également être source de carences.

La proximité qui caractérise les politiques publiques, lorsqu'elles sont décentralisées peut en effet accentuer les penchants négatifs que nous venons de rappeler : incrémentalisme, clientélisme et myopie des politiques. Les élus de base sont en effet d'autant plus sensibles à une demande particulière de dépenses publiques, qu'ils sont proches des citoyens. Le coût d'un refus peut en effet se mesurer directement en terme électoral, tandis que le coût de l'acceptation pourra, dans une certaine mesure, être négligé¹². Pour cette raison, la dépense publique locale peut s'accroître, sans pourtant toujours répondre aux réels besoins de long terme de la communauté.

¹⁰ Ceux-ci ont été particulièrement bien analysés, sous la forme de jeux, par J. Tirole (1986).

¹¹ Dans cette vision, l'Etat se consacrerait plus à la capture de rentes qu'à une réelle défense de l'intérêt général.

¹² L'étalement de la charge atténue la conscience que pourraient en avoir les contribuables. Par ailleurs, même si les citoyens constatent un alourdissement de la fiscalité locale, il leur est souvent difficile d'en sanctionner les responsables, tant les finances locales sont généralement peu spécialisées.

Comme toute politique publique, la dépense locale peut en effet privilégier certains groupes d'intérêts particuliers et la décentralisation des processus de décision publique, même sur des petits territoires ruraux, ne semble guère limiter ce travers. Même s'ils revendiquent une plus grande participation des acteurs locaux, la plupart des projets de développement décentralisés demeurent ainsi orientés par des intérêts privés (A. Estache, 2007). Les processus participatifs se limitent en effet souvent à des dispositifs consultatifs et lorsqu'ils ont une valeur décisionnelle, ils ne concernent que des projets de dimension relativement restreinte. Les débats pouvant véritablement intégrer les citoyens à la construction d'une politique plus globale de développement, évoquant par exemple des questions de finances publiques, sont quasiment inexistantes au niveau local (J.J. Gabas, 2003).

Qu'elles correspondent au choix de quelques groupes privés ou de décideurs publics, les orientations locales peuvent donc finir par reproduire un système de préférences qui ne correspond pas aux réels besoins du territoire, sur le long terme. Il n'est naturellement pas ici de notre propos, de condamner l'honnêteté des élus locaux. Ils ne sont naturellement pas plus corrompus en zone rurale qu'en zone urbaine ! Ces élus peuvent même être tout à fait sincères et, partant de leur propre conception de l'intérêt général, penser qu'ils œuvrent du mieux possible au développement de leur territoire. Mais il est important de mesurer ici, comment des perceptions individuelles sont déterminantes dans les processus de choix publics, a fortiori en zone rurale, lorsque ces choix concernent la gestion de sites auxquels les agents peuvent être subjectivement attachés, lorsque les moyens disponibles sont limités et qu'il convient de les allouer au mieux.

Pour rendre compte de ces comportements individuels et mieux comprendre le processus de choix publics décentralisés, nous proposons donc ici un modèle microéconomique simple. L'objectif est d'analyser conjointement les atouts et les contraintes des gouvernements locaux, que nous avons, pour l'instant présentés de façon indépendante. Ces atouts et ces limites sont en effet très liés. La proximité qui caractérise la relation entre élus locaux et citoyens est ainsi à la fois une force et un frein pour l'efficacité des politiques de développement local. Ces atouts et ces limites doivent donc être combinés au jeu des acteurs politiques, pour mieux comprendre l'élaboration de choix publics très décentralisés, lorsqu'ils concernent le développement de zones rurales.

II. Un modèle de choix publics permettant de conjuguer ces atouts et ces limites

En combinant les différents éléments que nous venons d'étudier dans un modèle simple, nous cherchons à mieux comprendre le processus de choix public, lorsqu'il concerne une politique décentralisée de développement rural. L'objet du modèle ainsi construit est en effet de mieux comprendre comment les collectivités rurales prennent les décisions qui déterminent leur développement de long terme. Pour cela, nous poserons quelques hypothèses, destinées à spécifier le contexte local et rural de notre étude, puis nous présenterons le modèle et ses implications.

II.1. Le cadre d'un modèle de choix publics décentralisé en zone rurale isolée : hypothèses

Le cadre de notre travail se caractérise par deux traits principaux. Premièrement, il se concentre sur des choix publics qui sont locaux, c'est-à-dire, étroitement liés au territoire qu'ils entendent rendre attractif. Ces choix sont donc, par nature, différents de ce que l'on pourrait attendre d'une autorité centrale. Deuxièmement, ces choix concernent l'attractivité de

zones particulières, inscrites dans un contexte rural isolé. Nous précisons ici, les hypothèses qu'un tel cadre implique.

II.1.1 Des choix publics décentralisés

Nous envisageons ici une autorité locale qui peut correspondre alternativement à différents échelons territoriaux : les choix publics qui nous intéressent ici peuvent en effet être ceux retenus par une commune, un groupement intercommunal ou une région. Dans tous les cas cependant, nous retiendrons deux instruments dont dispose cette autorité, pour conditionner l'attractivité de son territoire : la politique fiscale et l'offre de biens publics.

En évoquant ces biens publics, nous entendons tout particulièrement étudier ici l'impact des dépenses publiques locales, que nous noterons G_L , et qui peuvent aussi bien financer des voies de communication que des services. Nous supposons que cet effort doit naturellement être financé par des recettes au moins équivalentes. Celles-ci proviennent essentiellement de la fiscalité locale (T_L) et des dotations que reçoivent les collectivités de la part d'échelons territoriaux supérieurs¹³. En matière de fiscalité, nous considérerons, comme c'est le cas dans la plupart des économies décentralisées, que toute collectivité peut différencier ses taux d'imposition et choisir de prélever différemment le capital, en particulier le capital foncier¹⁴, et le revenu des ménages résidents¹⁵.

Dans tous les cas, cependant, nous tenterons d'être le plus réaliste possible, en supposant que la décision publique n'est jamais totalement fondée sur l'intérêt général, mais cependant jamais totalement corrompue non plus. En d'autres termes, l' élu local peut parfois tenter de promouvoir le développement de son territoire, de la façon la plus efficace possible, en allouant une grande partie des recettes publiques locales (T_L) au financement d'équipements collectifs décisifs (G_L). Mais il peut également être tenté de capter une part de ces ressources, pour mener des projets personnels ou servir quelques intérêts particuliers. Si nous désignons par Φ , le montant ainsi réservé par certains élus pour mener des projets qui leur sont propres, nous écrirons : $T_L = G_L + \Phi$ (1)

Concevoir l'existence d'une telle marge n'a pas pour objectif de dénoncer une malhonnêteté systématique des décideurs publics locaux. Cela nous permet simplement d'envisager qu'un élu local puisse profiter de son pouvoir décisionnel pour mener un projet qui lui tient à cœur, sans que cela ne reflète un réel intérêt de long terme, pour le territoire. Tout élu sait cependant qu'un excès avéré dans ce domaine peut être sanctionné lors des prochaines élections locales. Mais cette contrainte électorale peut parfois renforcer la capture de rente: un maire peut ainsi être conduit à construire son budget pour répondre à des demandes particulières, tandis qu'un conseiller général, candidat aux élections sénatoriales peut, lui aussi, être influencé par sa base électorale, poussé, par exemple à multiplier les dépenses en faveur des maires opérant sur son territoire.

Nous supposons ici que cette contrainte électorale s'exerce à chaque période : un élu peut briguer sa propre succession plusieurs fois. Dans ce cas, la fonction d'utilité

¹³ Ces dotations apparaissent grâce aux dépenses financées par un échelon supérieur et que nous noterons G_C .

¹⁴ La taxe foncière peut être ainsi offrir une recette d'autant plus intéressante en zone rurale, que les ruraux sont plus souvent propriétaires que les urbains (P. Briant, 2010).

¹⁵ Au moyen par exemple de la taxe d'habitation.

intertemporelle, qui pourrait nous aider à comprendre les choix d'un décideur public local ou de son équipe, peut s'écrire de la façon suivante ¹⁶ :

$$V = \Phi(T_L) + \alpha \cdot pe(U) \cdot V + \alpha \cdot (1-pe) \cdot V^- \quad (2)$$

Dans cette fonction, le coefficient α pondère les revenus futurs de ce décideur, en fonction de l'importance qu'il accorde à l'avenir. L' élu local peut ainsi envisager le gain d'une nouvelle période au pouvoir (V), s'il est réélu avec une probabilité pe ¹⁷. Au contraire, si il n'a pas été convaincant, il doit envisager la possibilité de perdre son pouvoir et ressentir un niveau d'utilité moindre (V^-).

En cas d'échec politique, le décideur public ne peut en effet plus bénéficier des mêmes attributions. Nous supposons qu'il doit alors se contenter d'un revenu équivalent à celui d'un ménage ordinaire. Nous notons ce revenu R_i , avec $R_i = V^- (1 - \alpha)$. De cette façon, l'utilité intertemporelle exprimée par l'équation (2) peut être simplifiée et exposer plus clairement toute l'incitation qu'un élu peut ressentir à conserver son mandat. On écrit en effet :

$$V = [(\Phi - R_i)/(1 - \alpha \cdot pe)] + V^- \quad (3)$$

Ces hypothèses, posées ici pour mieux comprendre les choix d'élus locaux, doivent cependant être complétées pour intégrer toute la spécificité des zones rurales que nous étudions.

II.1.1 Des choix publics pris en zone rurale

Si les hypothèses précédentes spécifient des caractéristiques propres au secteur public, il ne faut pas négliger pour autant le rôle décisif que peuvent jouer d'autres acteurs locaux dans la revitalisation de leur territoire. Parmi eux, les ménages sont en effet à considérer avec beaucoup d'attention. Ils interviennent à la fois comme consommateurs, qui peuvent donc offrir des débouchés aux entreprises, mais également comme un potentiel productif, tout au moins une source de travail, dont le coût peut être un important facteur d'attractivité pour le territoire. Retenons donc ici que ces ménages installés en zone rurale disposent d'un revenu global que nous notons R_{zr} . Celui-ci est en partie constitué par la rémunération de leur travail (S_{zr}) mais peut également être alimenté par un capital, rémunéré selon un taux de rendement net que nous notons k_{zr} et qui s'applique à la part du capital total, détenue par les résidents (μ_{zr}) : $R_{zr} = S_{zr} + k_{zr} \cdot (\mu_{zr} \cdot K)$ (4)

Ce niveau de revenu est important, puisqu'il détermine à la fois le niveau de consommation des ménages (C), mais également une partie (des recettes fiscales, locales (T_{Lzr}) et centrales (T_C), qui peuvent alimenter une offre en biens et services publics locaux :

$$R_{zr} = C + \rho_{Lzr} \cdot T_{Lzr} + \rho_C \cdot T_C \quad (5)$$

Les ménages ne constituent en effet pas uniquement une main d'œuvre. Ils représentent également une demande qu'il ne faut pas négliger. Nous considérons en effet que, si les campagnes qui nous occupent ne sont, initialement, pas très attractives pour les entreprises, elles peuvent cependant le devenir, si une population s'y installe de façon durable. Mais pour cela, il faut naturellement que les ménages envisageant une installation en zone rurale, puissent anticiper un niveau de satisfaction suffisant. Leur choix d'implantation dépend donc

¹⁶ Dans cette première partie, nous définissons la fonction-objectif du décideur public ou de son équipe, en retravaillant une forme proposée initialement par A. Cassette et al. (2006).

¹⁷ Rappelons, ici, que cette probabilité d'être reconduit sans son mandat dépend largement du niveau d'utilité ressenti par les résidents, pendant la période au pouvoir : $pe = pe(U)$

largement des investissements publics qui faciliteront leur accès à un emploi et à des biens ou des services jugés essentiels.

Si nous considérons le niveau des dépenses publiques comme un indicateur d'investissement public, nous pouvons donc intégrer ces dépenses dans la fonction d'utilité des ménages, comme étant un réel facteur d'attractivité pour un site à développer. Elles peuvent en effet largement faciliter le quotidien des ménages, en réduisant le coût d'opportunité d'une installation en milieu rural. Dans cette fonction d'utilité que nous noterons U , les dépenses publiques locales (G_L) rejoignent naturellement les dépenses d'infrastructures financées, directement ou par le biais de dotations, par une autorité centrale (G_C)¹⁸. Mais l'utilité des résidents est également conditionnée par la quantité de biens ou de services privés auxquels les ménages peuvent avoir accès, avec leur revenu disponible¹⁹. Si nous notons C , cette consommation privée, nous écrivons donc :

$$U = U(C, G_L, G_C), \text{ avec } \Delta U / \Delta C > 0, \Delta U / \Delta G_L > 0 \text{ et } \Delta U / \Delta G_C > 0 \quad (6)$$

Pour pouvoir évoquer la dimension intercommunale ou régionale de cette politique, ainsi que les problématiques attendant à une incontournable concurrence spatiale, nous pourrions ajouter que l'utilité retirée par un ménage s'installant en zone rurale (ZR) doit être au moins égale à celle qu'il ressentirait en élisant domicile en zone urbaine (ZU). Si on désigne par N_{Zr} , la population d'une zone rurale, on pourrait donc écrire :

$$N_{Zr} = N(U_{Zr}/U_{Zu}) \quad (7)$$

On suppose que les élus locaux seront particulièrement attentifs à prendre en compte cette fonction d'utilité dans leurs décisions publiques, surtout s'ils sont conscients que les résidents, présents ou à venir, conditionnent les ressources du territoire ($T_L = T_L(N, R)$), mais également le pouvoir d'action dont ils peuvent ensuite bénéficier ($\Phi = \Phi(T_L(N, R))$). Il leur faudra cependant veiller également aux conditions dont bénéficient les entreprises sur le site : elles aussi peuvent alimenter les finances locales et permettre de maintenir un certain niveau de population.

Pour simplifier l'analyse, nous supposerons, sans être trop irréalistes, que les entreprises présentes sur le site à revitaliser opèrent sur des marchés relativement concurrentiels et produisent un bien qui peut tout à la fois alimenter une consommation privée ou être transformé pour fournir un bien public local. Ces entreprises peuvent en effet appartenir au secteur agricole, industriel ou tertiaire ; elles peuvent offrir une production marchande ou non. Mais par souci de simplicité, nous agrégerons ici, ces différentes possibilités en les résumant par une fonction de production de richesse, que nous noterons P . Naturellement, les entreprises profitent, elles aussi d'infrastructures publiques. Celles-ci peuvent ainsi être intégrées au capital de l'entreprise, si elles facilitent la production, mais elles peuvent également alléger le poids des coûts fixes ou de certains coûts variables, si l'on considère qu'une offre publique adaptée peut éviter quelques dépenses aux entreprises localisées sur le territoire.

La forme de la fonction-objectif que nous retiendrons pour ces entreprises tient compte de cet aspect. Mais nous supposerons que cette production globale, en territoire rural, se fonde surtout sur deux facteurs essentiels. Le premier est un facteur capital (K), qui peut être initialement défini comme un facteur quasi-fixe si l'on considère qu'il compose une partie des

¹⁸ Ces infrastructures financées par une autorité centrale influencent naturellement la satisfaction des résidents. Nous les intégrons donc à notre fonction d'utilité, même s'il n'est pas de notre propos d'étudier plus précisément leur impact sur le développement rural.

¹⁹ En reprenant l'équation (5), nous savons que : $C = R_{Zr} - \rho_{LZr} \cdot T_{LZr} - \rho_C \cdot T_C$. L'introduction de la variable C dans la fonction d'utilité des ménages nous permet donc de tenir compte du niveau de la fiscalité locale, comme pouvant être également un facteur d'attractivité, lorsque celle-ci n'est pas trop pesante.

infrastructures publiques et alimente un groupe d'activités essentiellement lié au foncier (production agricole, forestière ou agro-alimentaire). Mais ce capital peut naturellement devenir mobile et divisible à long terme : c'est là tout l'intérêt des politiques d'attractivité mises en œuvre. Le second facteur prend la forme d'un facteur variable (L) qui peut recouvrir des fournitures intermédiaires, mais qui représente surtout une main d'œuvre, souvent liée au territoire. Si, en zone rurale, le facteur-travail se compose essentiellement de résidents, la main d'œuvre s'en trouve, en effet, souvent moins mobile. Cette faible mobilité peut donc nous permettre d'esquisser une première définition de la fonction de production globale, autour du seul facteur capital :

$$P = P(K), \text{ avec } P'(K) > 0 \text{ et } P''(K) < 0 \quad (8)$$

Le programme de toute entreprise présente sur le site à développer ou pouvant s'y installer peut alors s'écrire : $\Pi_{zr} = (p \cdot P_{zr}) - s_{zr} \cdot (1 - \beta) \cdot P'(K_{zr})^\beta \cdot (K_{zr} - G_{C+L} + L_{zr} \cdot P_{zr}) - \varepsilon \cdot T_{C+L}$ (9)

Dans cette expression, p désigne un indicateur de prix synthétique qui valorise les biens et services produits sur le site. L'exposant β désigne la proportion dans laquelle le capital est utilisé. Les frais de transport supportés lors de l'approvisionnement des entreprises en zone rurale sont incorporés au coût des facteurs. Nous supposons que le coût du facteur variable est majoritairement composé des salaires versés. Quant au capital, il est ici rémunéré à sa productivité marginale, sauf la part d'équipement qui a été financée par la collectivité (G_{C+L}) et qui contribue, comme nous l'avons souligné, à réduire les coûts. Le terme $\varepsilon \cdot T_{C+L}$ représente le montant d'impôt global appliqué aux sociétés²⁰.

Naturellement, pour que la collectivité rurale devienne attractive, il faudra certainement que la rentabilité des entreprises qui y sont localisées égalise, voire dépasse, celle des firmes urbaines. S'ils veulent revitaliser leur territoire, les élus locaux devront donc, à plus ou moins long terme, envisager leur politique fiscale (Π_L) et leur fourniture de biens et services publics (G_L), de telle façon que :

$$\Pi_{zr} \geq \Pi_{zu}.$$

II.2. Un modèle simple de choix publics décentralisés, en milieu rural.

Comme nous l'avons précisé, les décideurs locaux doivent décider de leur politique de développement, en misant sur l'investissement public et la fiscalité. Ils peuvent être tentés d'utiliser leur pouvoir pour servir quelques intérêts privés, mais ne doivent pas perdre de vue qu'un abus en la matière peut considérablement abaisser l'attractivité du territoire et limiter leur pouvoir à moyen terme²¹. Dans un tel contexte, notre plan peut donc suivre la démarche suivante : partir de campagnes où la mobilité du capital est initialement faible et la base résidentielle décisive, puis, concevoir que les ménages puissent constituer une demande et attirer des entreprises. Le capital devient alors mobile et les campagnes prennent peu à peu leur place dans le jeu de la concurrence spatiale.

II.2.1. Des décisions publiques prises initialement dans une économie presque fermée.

Supposons, qu'il n'y ait initialement pas ou que très peu de mouvements de capitaux et de personnes entre les différentes collectivités rurales (ZR) et urbaines (ZU). Cette faible

²⁰ Ce taux reflète à la fois la fiscalité décidée par les collectivités locales et par le centre : $\varepsilon \cdot T_{C+L} = \varepsilon \cdot T_C + \varepsilon \cdot T_L$

²¹ Au-delà d'un certain seuil, le prélèvement marginal coûte effectivement, à la société, plus qu'il ne rapporte, en décourageant la production de richesses sur le territoire. Il en découle une nécessaire modération de la pression fiscale qui devrait impliquer une certaine autolimitation des élus dans la capture de rente (M. Olson, 1965).

mobilité du capital s'explique en partie par la nature des activités exercées, qui sont majoritairement liées à l'agriculture et aux services de proximité en zone rurale, mais aussi par le faible attrait initial des industries et des services urbains pour des zones isolées. De la même façon, nous considérons qu'en début de période, les ménages, relativement homogènes d'un site à l'autre, ne voient pas forcément l'intérêt de changer de site. Les travailleurs peuvent changer d'emploi et de secteurs d'activité, mais ils sont initialement peu mobiles au niveau géographique²².

Cette hypothèse évoluera au fur et à mesure de notre raisonnement, mais nous considérons, dans un premier temps, que dans un tel contexte, un décideur public n'a guère intérêt à discriminer sa fiscalité entre le revenu de la population et le capital. Si ces deux bases sont relativement immobiles, la répartition entre ces deux bases semble en effet relativement indifférente. Dans ce cas, l'imposition peut donc revenir ici à une taxe forfaitaire (T_L), dont la hauteur reste cependant un élément décisif pour repeupler des zones dévitalisées. Il s'agit en effet de ne pas imposer un prélèvement trop dissuasif²³, tout en constituant un montant de recettes suffisamment important pour offrir un niveau stratégique de biens et de services à la population (G_L). Sans doute s'agit-il ici d'une contrainte essentielle pouvant peser sur les deux variables stratégiques T_L et G_L . N'oublions pas, cependant, la troisième variable qui peut conditionner le développement territorial : la volonté ou non des politiques, de bénéficier d'une quelconque capture de rente (Φ).

Dans un tel contexte, le comportement des décideurs locaux peut alors être approché par le programme suivant : $\text{Max } V = (\Phi - Ri)/(1 - \alpha \cdot pe) + V^-$

(3)

Les conditions de premier ordre se définissent par rapport aux trois variables évoquées ci-dessus : le niveau de prélèvement voté par les élus (T_L), le montant des dépenses publiques locales (G_L) et une facultative marge politique (Φ).

$$\Delta V / \Delta G_L = -1 / (1 - \alpha \cdot pe) \cdot [1 - \alpha \cdot (V - V^-) \cdot (pe'_{U'}) \cdot (U'_{G_L})] = 0 \quad (10)$$

$$\Delta V / \Delta T_L = 1 / (1 - \alpha \cdot pe) \cdot [1 - \alpha \cdot (V - V^-) \cdot (pe'_{U'}) \cdot (U'_{C})] = 0 \quad (11)$$

$$\Delta V / \Delta \Phi = -1 / (1 - \alpha \cdot pe) \cdot [1 - \alpha \cdot pe'(\Phi - Ri) / (1 - \alpha \cdot pe)] = 0 \quad (12)$$

Ces conditions nous permettent immédiatement de préciser quelques limites et atouts à prendre en compte lorsque l'on envisage une politique décentralisée de développement, en zone rurale.

L'expression (12) souligne en effet le fort risque de capture de rente, lorsqu'un agent local a le pouvoir de décider des investissements publics à réaliser sur son propre territoire. D'après l'écriture suivante, le décideur local semble en effet incité à prélever, à chaque période, une rente d'un montant au moins égal au revenu Ri , quelque soit le niveau de Ri ²⁴ :

$$\Delta V / \Delta \Phi < 0, \text{ si } \Phi < Ri,$$

$$\Delta V / \Delta \Phi \geq 1 / (1 - \alpha \cdot pe), \text{ si } \Phi \geq Ri.$$

²² B. Baccaini (2001) observe effectivement une mobilité géographique assez faible des travailleurs européens.

²³ Si le capital relié aux activités agricoles ne peut être facilement délocalisé, il ne peut pour autant être trop lourdement imposé, si l'on souhaite encourager l'initiative dans ces secteurs et attirer une population sensible aux produits de ces activités. De la même façon, la charge fiscale pesant sur les ménages ne peut pas non plus être trop importante pour que la campagne se repeuple. Le gouvernement local semble donc supporter ici une contrainte budgétaire assez forte dont il faut tenir compte.

²⁴ L'équation (12) semble en effet indiquer que, même si un revenu forfaitaire suffisamment intéressant est versé aux élus, le risque d'une telle capture demeure. On peut sans doute s'interroger ici sur la proposition d'une indemnité proportionnelle, plutôt lié à l'évolution de la population ou de l'emploi local, pour créer une incitation positive au développement et limiter les surplus.

Cette capture pose naturellement problème en zone rurale isolée, car elle limite sans conteste le budget déjà étroit qui peut être disponible pour accroître le niveau de satisfaction des résidents et permettre, à terme, une croissance de la population²⁵.

Certes, quelques élus pourront être tentés d'augmenter le poids de la fiscalité locale pour maintenir un niveau d'investissement suffisant (G_L), tout en finançant les projets auxquels ils sont personnellement attachés (Φ). Ils pensent ainsi sincèrement préserver à la fois leur niveau d'utilité et celui de leurs concitoyens. Ils négligent cependant le fait que la satisfaction des résidents ne repose pas uniquement sur la fourniture de biens publics, mais aussi sur une consommation privée qui, elle, dépend du revenu disponible. Trop lourdement taxés, les ménages doivent limiter une consommation privée reflétant leurs libres choix individuels, pour financer une consommation collective, qui peut ne pas nécessairement répondre à leur besoins. Les autorités locales ayant fait ce choix auront sans doute misé sur la faible mobilité de la population actuelle, peut-être aussi sur le coût de l'information, trop important pour que les électeurs ne cherchent à connaître la réelle responsabilité de leur équipe dans cet alourdissement fiscal. Il est cependant fort probable que, dans ce cas, le site ne sera certainement pas aussi attractif qu'il aurait pu l'être²⁶.

Une alternative est pourtant possible. On peut en effet penser que d'autres décideurs locaux, ayant sans doute trouvé une motivation différente dans leur mandat²⁷, relieront davantage la probabilité d'être reconduit dans leur fonction à un certain degré d'efficacité (A. Sen, 2003). Ceux-ci choisiront alors d'associer leur offre de biens publics à un autre type de politique fiscale. Renonçant à alourdir la charge pesant sur le capital et la population présente, ils tenteront davantage d'optimiser leur budget et choisiront, pour un niveau de « rente²⁸ » et un montant de recettes donnés, un niveau de dépenses publiques qui pourra encore maximiser l'utilité des résidents. Dans ce cas, les autorités locales tentent finalement d'offrir la même quantité de biens publics qu'une équipe qui ne préleverait aucune rente et qui chercherait à optimiser les ressources d'une population simplement moins bien dotée ($R - \Phi$).

Elles peuvent ainsi parvenir à fournir un niveau d'équipement relativement efficace compte tenu de leur budget. Les conditions (10) et (11), si on les combine, montrent en effet une égalisation rassurante des utilités marginales : $U'_C = U'_{G_L}$. L'offre locale de biens publics peut donc, même si elle est rationnée, apporter aux résidents, une utilité marginale de même hauteur que la consommation de biens privés. Cette offre relativement efficace montre donc qu'une volonté politique, même si elle n'émane pas d'élus idéalement bienveillants, peut se donner les moyens de maintenir un certain niveau de population en zone rurale. Il lui faut simplement veiller à optimiser la fourniture de biens et de services en les adaptant aux réels besoins des résidents.

Cependant, si la première phase du développement rural passe par une politique ciblant prioritairement une base résidentielle, elle ne suffit pas et doit ensuite déboucher sur une deuxième étape, où cette population rurale devient suffisamment dynamique pour attirer du

²⁵ Rappelons en effet que l'utilité des résidents est fortement liée aux différents biens et services auxquels ces agents peuvent avoir accès sur le site. Or, si $C + G_L = R - \Phi$, (d'après les équations 1 et 5), la quantité de biens publics (G_L) et de biens privés (C) disponibles se trouve logiquement amoindrie par la capture de rente (Φ).

²⁶ J. Edwards et M. Keen (1996).

²⁷ Ces motivations différentes ne sont pas utopiques et peuvent démarquer le comportement d'élus, issus du milieu associatif bénévole ou montrant un attachement préalable à leur territoire. Comme le rappelle A. Sen (2003), certains acteurs locaux peuvent heureusement être conduits par d'autres facteurs que leur seul intérêt.

²⁸ Maintenir l'idée d'une rente nous permet de ne pas présenter de profil utopique de l' élu local : même honnête, un élu peut en effet vouloir garder une certaine marge de manœuvre pour financer des projets qui lui sont chers, alors qu'ils n'apportent que peu de développement. Mais, parce qu'il est honnête avec ses administrés, celui-là cherchera malgré tout l'efficacité dans son budget.

capital. L'économie fermée que nous retenons comme modèle doit alors s'ouvrir et intégrer une certaine mobilité du capital...

II.2.2. Vers une politique locale de développement rural : mobilité du capital et stratégies concurrentielles.

Nous reprenons ici notre modèle à deux secteurs, urbain (ZU) et rural (ZR), en supposant maintenant que le capital puisse être plus mobile. Forts des équipements collectifs financés, de façon assez efficace en première période, les différents sites peuvent désormais attirer une population assez solide pour représenter à la fois une main d'œuvre intéressante et une demande substantielle pour d'éventuelles nouvelles entreprises. Si le capital devient plus mobile, le décideur public peut alors revoir sa politique fiscale et envisager un nouveau traitement du capital, pour différencier ses bases. On précisera donc, à ce niveau, la composition des recettes fiscales locales :

$$T_L = K \cdot (\varepsilon \cdot \tau_{KL} + \rho \cdot \tau_{KL}) + R \cdot (\tau_{RL}) + VA \cdot (\tau_{VAL}) \quad (13)$$

Dans cette expression, les recettes fiscales de toute collectivité dépendent du capital des entreprises (Π) et des ménages (Π), du revenu des ménages et de la valeur ajoutée des entreprises présentes sur le territoire²⁹.

Le produit issu de la valeur ajoutée étant généralement partagé entre plusieurs échelons, nous supposons ici que les variables fiscales les plus stratégiques, ou tout au moins celles sur lesquelles une commune ou une communauté de commune peut avoir le plus de prise, demeurent la valeur foncière du capital détenu par les entreprises et les ménages et le revenu de ces mêmes ménages. Sur chacune de ces bases, un taux particulier (Π) peut naturellement être appliqué : il sera défini en fonction des objectifs locaux, puisque ce taux a naturellement un impact sur l'attractivité du territoire et en particulier sur le rendement net du capital. Si l'on note k_{Zr} le taux de rendement du capital, lorsque celui-ci est ainsi investi en zone rurale, on peut en effet noter :

$$k_{Zr} = P'(K_{Zr}) - \varepsilon \cdot \tau_{KLZr} \quad (14)$$

Ce taux nous permet de mesurer l'impact, sur le capital, d'une éventuelle politique de différenciation de la zone rurale par rapport à la fiscalité urbaine (t_{Zr}/t_{Zu}) :

$$K_{Zr} = K_{Zr}(k_{Zr} + \varepsilon \cdot \tau_{KLZr}) \text{ avec } \Delta K_{Zr}/\Delta \varepsilon \cdot \tau_{KLZr} < 0 \text{ et } \Delta K_{Zr}/\varepsilon \cdot \tau_{KLZu} > 0 \quad (15)$$

On peut d'ailleurs enrichir ici l'analyse, en intégrant ce taux de rendement dans la profitabilité des entreprises pouvant s'implanter sur le site :

$$\Pi_{Zr} = (p \cdot P_{Zr}) - s_{Zr} \cdot (1 - \beta) \cdot (k_{Zr} + \varepsilon \cdot \tau_{KLZr})^\beta (K_{Zr} - G_{C+L} + L_{Zr} \cdot P_{Zr}) - \varepsilon \cdot T_{C+L} \quad (16)$$

Cette dernière formulation nous permet d'observer que, si la profitabilité des entreprises dépend largement de la politique fiscale retenue sur chaque site, elle semble aussi fortement liée au coût du facteur variable (s_{Zr}) qui peut éventuellement permettre aux entreprises de compenser le poids de l'impôt³⁰. Le revenu de la population intègre naturellement ces deux éléments, si l'on considère que la composante salariale représente la majeure partie des coûts variables (s_{Zr}) et qu'elle peut être estimée par ce qui reste de la richesse produite, une fois le capital rémunéré.

A ce titre, le revenu des résidents peut donc apparaître comme une contrainte déterminante dans le programme des décideurs publics locaux. Nous le notons ainsi :

$$R_{Zr} = [P(K_{Zr}) - K_{Zr} \cdot P'(K_{Zr})] + k_{Zr} \cdot (\mu_{Zr} \cdot K_{Zr+Zu}) \quad (17)$$

²⁹ Nous retenons ici la structure fiscale française précisée par la loi de finances pour 2010, en particulier la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 instaurant la Contribution Economique Territoriale.

³⁰ Le coût du facteur variable apparaît comme un facteur d'autant plus déterminant qu'on peut considérer, en cas de mobilité du capital, que les taux de rendements tendront à s'égaliser entre les zones.

$$\Delta V / \Delta G_{Lzr} = -1 / (1-\alpha.pe) \cdot [1-\alpha.(V-V^-).(pe'_{U}).(U'_{GLzr})] = 0 \quad (10)$$

Pour intégrer ce revenu dans la stratégie fiscale des élus locaux, nous rappelons ici que les ménages vivant en zone rurale contribuent aux recettes publiques à proportion de π (5). Dans ces conditions, on peut reprendre le programme des décideurs locaux et écrire :

$$\Delta V / \Delta \Phi = -1 / (1-\alpha.pe) \cdot [1-\alpha.pe'(\Phi_{zr}-Ri) / (1-\alpha.pe)] = 0 \quad (12)$$

$$\Delta V / \Delta \rho.T_{Lzr} = 1 / (1-\alpha.pe) \cdot [1-\alpha.(V-V^-).(pe'_{U}).(U'_{Czr})] = 0 \quad (18)$$

$$\Delta V / \Delta \varepsilon.\tau_{Lzr} = 1 / (1-\alpha.pe) \cdot [\tau_{Lzr} \cdot (\Delta K_{zr} / \Delta \varepsilon_{Lzr}) - (K_{zr} - \mu_{zr} \cdot K_{zr+z_u}) \cdot (\Delta k / \Delta \varepsilon_{Lzr})] = 0 \quad (19)$$

Naturellement, dans le cadre d'une économie désormais ouverte, l'élus en zone rural ne peut cependant pas définir isolément sa politique fiscale. Il doit nécessairement intégrer les mécanismes de concurrence spatiale qui peuvent conditionner les ressources de son territoire. Il est donc fort probable qu'il observe également avec attention, la stratégie fiscale retenue par la zone urbaine la plus proche. On peut donc ajouter une condition supplémentaire :

$$\Delta V / \Delta \varepsilon.\tau_{Lz_u} = 1 / (1-\alpha.pe) \cdot [\varepsilon.\tau_{Lzr} \cdot (\Delta K_{zr} / \Delta \varepsilon.\tau_{Lz_u}) - (K_{zr} - \mu_{zr} \cdot K_{zr+z_u}) \cdot (\Delta k / \Delta \varepsilon.\tau_{Lz_u})] = 0 \quad (20)$$

Comme dans la première partie de ce modèle, un tel programme nous permet de préciser quelques éléments de choix publics, en matière d'investissement et de fiscalité locale.

Lorsqu'il s'agit de l'offre de biens publics, on remarque tout d'abord que même dans un cadre de concurrence spatiale, une fourniture efficace de biens publics reste possible malgré quelques choix subjectifs qui persistent à travers la variable (Φ). La combinaison des égalités (10) et (18) semble en effet montrer que la contrainte électorale peut toujours inciter les élus à investir de manière assez efficace, puisque : $U'_{Czr} = U'_{GLzr}$. Cette première indication est importante, si l'on retient qu'en zone peu peuplée, une politique de fourniture de biens publics peut être plus efficace qu'une politique d'allègement fiscal, lorsque des montants suffisants sont investis dans des secteurs intensifs en travail (S. Charlot et C. Gagné, 2002). Or les activités que nous avons évoquées au début de ce travail, pour décrire un chemin de développement correspondent bien à ce critère : l'artisanat agro-alimentaire, le tourisme vert ou encore les services à la personne sont effectivement des activités intensives en travail.

Concernant la politique fiscale qui pourrait être ensuite retenue pour revitaliser les campagnes excentrées, les égalités (18) et (19) montrent que :

$$\Delta V / \Delta \tau_{Lzr} = K_{zr} \cdot (\Delta V / \Delta \rho T_{Lzr}) + \tau_{Lzr} \cdot K_{zr}' / (1-\alpha.pe)$$

Cela signifie que si la condition (18) est respectée ($\Delta V / \Delta T_{Lzr} = 0$), il peut sembler optimal, à long terme, d'attirer un maximum de capital, en lui proposant des conditions plus qu'avantageuses ($\pi_{Lzr} = 0$). Dans ce cas, l'intégralité des recettes fiscales ne repose plus que sur la seule imposition du revenu des ménages. En suggérant cette option, le modèle montre cependant une carence, puisqu'il n'intègre pas la différence d'horizon que peuvent avoir les différents acteurs locaux. En effet, si une faible taxation du capital peut se montrer positive dans le long terme, y compris en terme d'emplois et de revenu pour la population, il reste pourtant peu probable qu'un élu local retienne cette politique. Les ménages sont en effet sensibles aux mesures de court terme : accepteraient-ils de sacrifier du pouvoir d'achat immédiat pour faciliter d'hypothétiques implantations et emplois dans le long terme ? L'élus ne risque-t-il pas de payer ce choix aux prochaines élections ?

Par ailleurs, il semble assez peu cohérent de reporter l'intégralité de la charge fiscale sur des ménages que l'on a voulu initialement attirer de façon durable, pour revitaliser le territoire. S'il veut conserver sa base résidentielle, l'élus en zone rurale choisira probablement davantage de limiter le prélèvement sur le revenu de la population à un certain niveau, que nous pourrions ici noter $R_{RL,max}$. Si cette limite n'est pas suffisante pour financer un

minimum de biens collectifs, on imposera également le capital, même si les fonds ainsi obtenus peuvent sembler plus coûteux. C'est en effet à ce niveau que la zone rurale peut ressentir des forces concurrentielles puisque les équations (14) et (15) nous le rappellent de façon évidente : la fiscalité conditionne inévitablement l'offre de capital et la profitabilité des entreprises. Cet impact semble cependant pouvoir être nuancé, si la politique retenue intègre la dotation en capital de la population. Dans ce cas, deux situations sont en effet possibles.

Si l'on considère tout d'abord les collectivités où le stock de capital est entièrement détenu par des résidents, on retiendra : $K_{zr} \leq \mu_{zr} \cdot K_{zu+zr}$. Dans ce cas, la condition (19) montre que $\Delta V / \Delta t_{Lzr}$ peut être négatif : l'élu local préférera sans doute ne pas trop grêver le capital pour maintenir, sur sa zone, une quantité de ressources indispensables à sa revitalisation. Il s'agit alors de garantir aux résidents, un rendement qui ne peut qu'améliorer leurs revenus, quitte à imposer raisonnablement celui-ci pour compléter les recettes publiques locales. L'élu ménage ainsi la satisfaction des résidents, suffisamment sensibles au rendement de leur capital, pour ne pas le sanctionner lors de prochaines élections. L'approche est sans doute différente si, au contraire, la zone attire plus de capital que ses habitants n'en détiennent. Dans ce cas, $K_{zr} > \mu_{zr} \cdot K_{zu+zr}$, et l'on remarque, dans l'équation (19), que le rapport $\Delta V / \Delta t_{Lzr}$ peut alors devenir positif. Autrement dit, l'élu peut avoir intérêt à prélever plus lourdement le capital extérieur, tout en veillant à respecter la condition (20)³¹. La diminution du taux de rendement qu'il provoque ne risque en effet pas de trop peser sur son électorat, tandis que les recettes supplémentaires qui en découlent permettent de fournir plus de biens publics, pour accroître la satisfaction des résidents et maximiser la probabilité d'une réélection.

Conclusion : Des implications intéressantes en terme de développement rural :

Nous avons abordé la question du développement rural, pour chercher à mieux comprendre les processus de choix publics qui peuvent être déterminants au niveau local, en particulier à l'échelon communal. A l'instar de D.C. North (2002), nous souhaitons en effet souligner l'importance du fait politique dans le développement. Le modèle simplifié que nous présentons ne permet sans doute pas de cerner intégralement le comportement des décideurs publics locaux. Mais il montre toute la complexité du jeu politique local, à la fois mêlé par la défense d'intérêts collectifs et la prise en compte d'intérêts particuliers parfois incontournables. Or c'est précisément la complexité de cette réalité qui nous conduit à combiner des analyses théoriques parfois opposées mais qui, ici, semblent pouvoir se compléter, pour appréhender la politique fiscale et les choix d'investissement opérés dans des zones aussi particulières que les campagnes isolées.

En matière d'investissement, cette étude nous rappelle tout d'abord combien une volonté politique est déterminante pour soutenir le développement d'une zone dépeuplée. Le développement des zones rurales nécessite, certes, une coordination efficace des différents acteurs locaux. Mais cette coopération élargie ne peut aujourd'hui se passer d'une réelle action publique, pour que les forces d'agglomération, déjà présentes dans certains pôles urbains, ne se renforcent pas davantage (G. Meier et J. Stiglitz, 2002). Sans vouloir minimiser le rôle des institutions centrales, nous souhaitons montrer ici le poids des choix locaux. Même si un territoire semble disposer initialement de peu de ressources, une réelle volonté politique, exercée à l'échelon local peut lui permettre de construire une certaine attractivité.

³¹ Le taux d'imposition en zone rurale peut par exemple s'élever jusqu'à égaliser strictement le taux pratiqué en zone urbaine et qui, lui, peut être justifié par un niveau plus généreux d'infrastructures publiques.

Si l'on considère que le développement des campagnes isolées doit prioritairement miser sur l'attraction d'une solide base résidentielle, une politique d'investissement public semble ainsi indispensable en matière d'habitat, d'équipements collectifs ou de voies de communication. Ces efforts d'infrastructures peuvent en effet favoriser le maintien d'activités agricoles ou para-agricoles ainsi que l'accès de la population à plusieurs services qui semblent décisifs pour le dynamisme des zones excentrées. Si cet investissement représente des montants suffisants, il semble même pouvoir être plus efficace qu'une politique de différenciation fiscale, forcément appliquée à une base étroite (M. Houdebine et J.L. Schneider, 1997³²). Il faut simplement veiller à ce que ces fonds soutiennent prioritairement les activités intensives en travail, tels que les services à la personne, le tourisme vert ou l'artisanat agro-alimentaire.

Il ne reste plus qu'à convaincre les décideurs publics locaux de réaliser ces investissements, dans ce sens... Le modèle que nous présentons ici suggère en effet que les élus locaux peuvent être parfois tentés de mener d'autres projets dont le coût peut alors s'apparenter à une capture de ressources, tant il ne correspond pas réellement à l'intérêt de long terme du territoire : choix de rémunérer un troisième adjoint dans une toute petite commune plutôt que de refaire une portion de voie communale, plethore d'emplois publics dans certaines communautés de communes... Trop préoccupés à répondre à des demandes de court terme qui pèsent en terme de contrainte électorale, les élus locaux peuvent en effet être amenés à négliger les besoins de long terme du territoire. Or une politique de développement, même mise en œuvre au niveau local, ne peut se construire sans un tel horizon : elle doit inmanquablement envisager les différents processus qui peuvent, demain, conditionner l'aménagement du territoire.

Faut-il pour cela encadrer les choix politiques qui déterminent le développement de nos collectivités ? On pourrait sans doute, de ce point de vue, envisager la possibilité de diminuer la discrétion de certains décideurs, en instillant quelques mécanismes concurrentiels entre les administrations (J.J. Laffont et M. Meleu, 2001) ou en conditionnant le versement de leurs indemnités à des résultats concernant l'évolution de leur population et de l'emploi... Mais l'on peut également envisager de rationaliser cette politique publique locale en encourageant une plus grande implication des citoyens, non pas seulement en tant que clients, mais en tant qu'acteurs responsables, sensibilisés tout particulièrement aux questions de finances publiques locales (J. Stiglitz et G. Meier, 2002). Le modèle que nous présentons montre en effet que les élus peuvent orienter de manière assez efficace les investissements publics, lorsqu'ils ressentent une contrainte électorale suffisamment crédible.

Nous l'avons souligné tout au long de ce travail, même si un certain nombre d'infrastructures sont nécessaires, les élus locaux peuvent certainement optimiser leurs dépenses en ciblant mieux leur offre publique et en exploitant davantage le pouvoir réglementaire dont ils disposent pour dynamiser l'activité sur le site... Mais cette optimisation des dépenses nécessite également une sérieuse réflexion sur les recettes budgétaires des zones concernées. La fiscalité conditionne en effet de façon cruciale l'attractivité et le développement des territoires. Le modèle que nous présentons ici pourrait certainement être enrichi de ce point de vue, mais il apporte déjà deux orientations intéressantes. Il montre en effet que dans une première phase où les campagnes isolées s'apparentent à des économies

³² M. Houdebine et J.L. Schneider montrent, pour la France, un faible impact des allègements de taxes locales sur la stratégie de localisation inter-communale des entreprises. Cette idée est d'ailleurs reprise par J.F. Bernardin (Président de l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie), apostrophant des sénateurs travaillant, le 25 février 2009, sur l'évolution des collectivités territoriales : « Près de 10.000 types d'aides publiques ponctuelles sont répertoriés : comment les entreprises peuvent-elles s'y retrouver ? »

fermées, la faible mobilité initiale du travail et du capital peut permettre une politique fiscale assez simple, sans discrimination des bases. Les recettes ainsi générées peuvent alors permettre le démarrage d'investissements pouvant attirer une population qui, à son tour, peut devenir un facteur d'attractivité pour le capital productif. A ce niveau, la politique fiscale peut alors être modifiée et optimisée en tenant compte de l'origine du capital.

Bibliographie

- ubert F., Lepicier D ; et Schaeffer Y., 2006, « Diagnostic des espaces ruraux français : proposition de méthode sur données communales et résultats à l'échelle du territoire national », *Notes et Etudes Economiques*, n°26, décembre, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.
- Auriac F., 2000, « Campagnes vivantes en faible densité rurale, l'exemple de la Haute Auvergne », *Des Campagnes vivantes. Un modèle pour l'Europe*. CESTAN, IGARUN.
- Baccaïni B., 2001, « Les migrations en France entre 1990 et 1999 », *Insee Première*, n° 758.
- Barro R., 1990, « Government spending in a simple model of endogeneous growth », *Journal of Political Economy*, n°98, vol.5.
- Boutet D., 2006, « L'importance d'une dynamique résidentielle dans le rural isolé », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5.
- Brangeon J.L., Jegouzo G. et Roze B., 1994, « Les revenus agricoles négatifs », *Économie rurale*, n° 224.
- Briant P., 2010, « L'accession à la propriété dans les années 2000 », *Insee Première*, n°1291, mai .
- Cassette A., Jayet H. et Paty S., 2006, « Concurrence fiscale et élu Léviathan », *Revue de l'Institut d'Économie Publique*, vol.1-2.
- Champetier Y., 2003, " L'Europe et le développement rural", CERAS Projet, n°274
- Charlot S. et Gaigné C., 2002 « Agglomération et politiques régionales de soutien de l'offre », *Revue d'Economie Politique*, n°1, vol.112.
- Coeure B. et Rabaud I., 2003, « Attractivité de la France: analyse perception et mesure », *Document de recherche du Laboratoire d'Economie d'Orléans*, n°16.
- Cullis J. et Jones P., 1992, *Public Finance and Public Choice*, New York, Mac Graw Hill.
- Davezies L., 2008, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, 2008, Paris, Seuil.
- Dubuc S., 2004, « Dynamisme rural : l'effet des petites villes », *L'Espace Géographique*, n°1, 2004.
- Dussine-Philippe M.P., 2001, « Competition territoriale : un modèle de différenciation spatiale », *Revue d'Economie régionale et urbaine*, n°5.
- Edwards, J. et Keen M., 1996, « Tax Competition and Leviathan », *European Economic Review*, n°40.
- Estache A., 2007, « Infrastructures et développement : une revue des débats récents et à venir », *Revue d'Economie du Développement*, n°4, vol.21.
- Evans P., 1982, *The state as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change*, Princeton University Press.

- Gabas J.J., 2003, « Acteurs et politiques publiques », *Mondes en Développement*, n°4, vol.31.
- Gaschet F., 2009, « Économie présentielle, quel intérêt pour les territoires ? », Magazine de l'habitat et de l'agence d'urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, N°4 février 2009.
- Grefte X., 1997, *Economie des politiques publiques*, Dalloz.
- Guesnier, 2006, « Gouvernance et performance des territoires », *Economie et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA.
- A. O. Hirschman, 1986, *Rival Views of Market Society*, Vicking.
- Houdebine M. et Schneider J.L., 1997, « Mesurer l'influence de la fiscalité sur la localisation des entreprises », *Économie et Prévision*, n° 131.
- Kahn A., 1988, *The Economics of Regulation : Principles and Institutions*, Cambridge, MIT Press.
- Laffont J.J. et Meleu M., 2001, « Separation of Powers and Development », *Journal of Development Economics*, n°64.
- Laffont J.J., 2004, *Regulation and Development*, Cambridge University Press.
- Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 (*version consolidée au 01/01/2011*).
- Meier G. et Stiglitz J., 2002, *Aux frontières de l'économie du développement. Le futur en perspectives*, Paris, Editions Eska.
- Metzler A.L., 1951, « A Multiple Country Theory of Income Transfer », *Journal of Political Economy*, n°59.
- Mignon C., 1998, « Spécificités et problèmes de développement dans les espaces à faible densité », in *Développement dans les Espaces à Faible Densité*, Cemagref.
- North D.C., 1989, *Institutions and economic growth: An historical introduction*, Elsevier
- OCDE, 2009, *Regions at a Glance*, Paris
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Perrin D. (dir.), 2003. *Les politiques de développement rural*, Conseil National de l'Evaluation. Commissariat Général du Plan. La Documentation française, Paris.
- Sen A., 2003, *L'économie est une science morale*, Paris, La découverte.
- Tirole J., 1986, « Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations », *Journal of Law, Economics and Organization*, n°2.