

UNE ÉVALUATION BIENVENUE ET RIGOUREUSE MAIS DONT LES RÉSULTATS RESTENT À PRÉCISER

Nicolas Riedinger, DG Trésor (1)

Une évaluation bienvenue

Un rapport de 2007 des inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration estimait à au moins 6 000 le nombre de dispositifs d'aides publiques aux entreprises, dont 730 gérés au niveau national, pour un coût de 65 milliards d'euros au total (Cordier *et al.*, 2007). Dans ce contexte, on ne peut trop insister sur le besoin d'évaluations rigoureuses de ces mesures, en particulier des plus coûteuses d'entre elles. L'entreprise d'Adrien Lorenceau, qui comble un vide (2) en s'attaquant à l'évaluation du dispositif d'aides liées à la localisation en « zones de revitalisation rurale », mérite à cet égard d'être saluée.

La politique d'aménagement du territoire, dans laquelle s'inscrit la mesure étudiée, apparaît particulièrement foisonnante et complexe (3). Cette complexité est d'abord liée au grand nombre de zonages ouvrant droit à des avantages pour les entreprises. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer les suivants, qui peuvent se recouper ou non suivant les cas :

- les « zones d'aide à finalité régionale » ouvrant droit en particulier à la prime d'aménagement du territoire ;
- les « territoires ruraux de développement prioritaire », au sein desquels on distingue des « zones de revitalisation rurale » (ZRR), objet de l'article commenté ici ;
- les « zones urbaines sensibles », au sein desquelles on distingue des « zones de redynamisation urbaine », au sein encore desquelles on distingue des « zones franches urbaines » (ZFU) ;
- les zones couvertes par le « Fonds national de revitalisation des territoires » récemment créé ;
- et, jusqu'à l'année dernière, les zones ouvrant droit au crédit d'impôt « anti-délocalisation » (4).

Un second niveau de complexité tient à la multiplicité des instruments d'intervention, qui peuvent selon les cas comprendre des subventions, des prêts, des régimes dérogatoires en matière de cotisations sociales ou de divers impôts, etc. La seule localisation en ZRR offre ainsi, outre

les exonérations de cotisations sociales mentionnées dans l'article, un régime d'amortissement exceptionnel pour les immeubles à usage industriel ou commercial et, pour les entreprises nouvelles, des exonérations d'impôt sur les sociétés ou le revenu, de cotisation sur la valeur ajoutée (sauf décision contraire des collectivités territoriales) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (sur délibération des collectivités).

Cette complexité rend d'autant plus nécessaire l'évaluation empirique *ex post* des effets de ces différentes politiques « zonées ». Celle-ci est aujourd'hui facilitée par la disponibilité de données locales de plus en plus fines et de plus en plus fiables ainsi que par les progrès récents de l'économétrie de l'évaluation. On peut se réjouir qu'*Économie et Statistique* commence à s'en faire une spécialité avec la publication, outre du présent article, de celui de Rathelot et Sillard (2009) sur les ZFU.

Une méthodologie rigoureuse mais qui n'épuise pas le sujet

La difficulté fondamentale de toute évaluation de politique publique est de construire un « contrefactuel » crédible, *i.e.* de projeter ce qui serait arrivé aux entreprises aidées si l'aide n'avait pas existé. Ce problème est traité dans l'article à l'aide de l'approche « de discontinuité de la régression ». Cette méthode, éprouvée et relativement récente, apparaît très bien adaptée au cas présent. Elle exploite de manière intuitive l'existence de seuils dans la détermination des zones aidées, en l'occurrence du seuil de densité de 31 habitants/km² : il est certainement très faux de supposer que les cantons ZRR d'une densité inférieure à ce seuil auraient connu, en l'absence de dispositif ZRR, le même développement économique en moyenne que

1. L'auteur s'exprime dans ce commentaire à titre personnel. Ses vues exprimées ne sauraient engager la DG Trésor.

2. Une seule étude avait précédemment porté sur le sujet et elle repose sur des hypothèses identifiantes critiquables, comme le souligne l'article commenté ici.

3. Au moins dans son volet, qui seul nous intéresse ici, visant à favoriser le développement des entreprises dans certaines zones.

4. Ce crédit d'impôt, relatif à la taxe professionnelle, a été supprimé en même temps que cette dernière.

les cantons non ZRR d'une densité supérieure ; en revanche, cette hypothèse devient acceptable dès lors que l'on restreint la comparaison aux cantons ZRR *juste en dessous* du seuil et ceux non ZRR *juste au-dessus*. La méthode n'exploite ainsi qu'une partie de la source de variabilité dans l'affectation du statut ZRR, qui peut raisonnablement être supposée exogène.

Si cette restriction de la source de variabilité protège contre un éventuel biais d'endogénéité, elle induit en contrepartie une perte de précision, qui, dans le cas présent, limite fortement les conclusions qu'on peut tirer de l'étude (*cf. infra*). Il aurait donc été intéressant d'explorer d'autres voies en vue d'améliorer la précision des estimateurs ou d'en apprécier la robustesse. En premier lieu, l'auteur ne tire peut-être pas le maximum de la méthodologie qu'il met en œuvre. Il se limite en effet à la variable de densité comme source de discontinuité, alors que d'autres critères, liés à la part de la population agricole et à la baisse de population active notamment, jouent sur le classement en ZRR en faisant intervenir des effets de seuils. Il est donc dommage que l'auteur n'ait pas appliqué sa méthodologie en exploitant les discontinuités au voisinage de ces autres seuils. En second lieu, l'auteur écarte un peu rapidement l'opportunité de mettre en œuvre une méthode par appariement. Certes, une telle méthode amène en général à faire des hypothèses identifiantes plus fortes que celle par discontinuité. Néanmoins, d'une part, il pourrait être possible d'aboutir à des hypothèses relativement crédibles en enrichissant l'ensemble des variables de contrôle des principales caractéristiques locales susceptibles d'influer sur la croissance des entreprises (par exemple, qualité des infrastructures, disponibilité de main-d'œuvre qualifiée, etc.). L'exploitation directe de données individuelles d'établissements plutôt que de données agrégées par canton pourrait également s'avérer utile afin d'introduire comme variables de contrôle des caractéristiques présentes et passées des établissements. Conditionnellement à de telles variables, les problèmes de sélection éventuels devraient en effet être atténués. D'autre part, la méthode par appariement se prête à la réalisation de tests (dits de « falsification ») qui, le cas échéant, valident (ou plutôt suggèrent raisonnablement) l'absence de différences systématiques *ex ante* entre traités et contrôles. Une dernière piste d'approfondissement, relative-

ment peu coûteuse, consisterait à allonger la période d'étude. L'auteur se limite en effet aux évolutions entre 1995 et 1998, ce qui peut paraître trop court pour évaluer l'effet de long terme du dispositif ZRR, d'autant que celui-ci n'a, en fait, atteint son plein régime qu'en 1997.

Des résultats à préciser

Le résultat le plus commenté dans l'article est un effet estimé du statut ZRR sur l'emploi de 8 % avec un écart-type de 10 %. L'auteur met en avant le caractère « non significatif » de ce paramètre et présente des tentatives d'explications de ce manque d'efficacité présumé. Ce faisant, il confond les notions d'effet « statistiquement significatif » et d'effet « économiquement significatif ». À la décharge de l'auteur, il faut noter que ce travers est malheureusement très répandu. McCloskey et Ziliak (1996) ont ainsi estimé que 70 % des articles publiés dans l'*American Economic Review* dans les années 1980 faisaient une telle confusion et une mise à jour de leur analyse révèle que cette situation ne s'est pas récemment améliorée (Ziliak et McCloskey, 2004). Dans ce contexte, on peut mettre au crédit de l'auteur le fait d'indiquer la valeur de la borne supérieure de l'intervalle de confiance (suivant en cela l'une des « bonnes pratiques » identifiées entre autres par Elliott et Granger, 2004) et de souligner en conséquence que les conclusions tirées restaient à prendre avec précaution. On peut simplement regretter que les résultats ne soient pas mis davantage en perspective.

L'intervalle de confiance (à 95 % suivant la convention d'usage) obtenu par l'auteur suggère que l'effet du statut ZRR est « vraisemblablement » compris entre - 12 % (ou 0 % si l'on pense *a priori* que l'effet ne peut pas être négatif) et 28 %. La discussion de l'article se focalise sur le fait que l'effet estimé ne diffère pas significativement de 0, occultant le fait qu'il ne diffère pas non plus significativement de 28 %. Or, si la valeur de l'effet était effectivement de 28 %, on pourrait qualifier la politique menée en ZRR d'exceptionnellement efficiente. On peut en effet estimer avec un calcul grossier (5) que le coût par emploi créé serait de l'ordre de 600 euros par an, ce qui apparaît très faible par rapport aux estimations existant pour d'autres mesures, en particulier de baisse des charges. À titre de comparaison, la borne inférieure du coût par emploi créé associé à la poli-

tique des ZFU telle qu'estimé par Rathelot et Sillard (2009) s'établit à 11 000 euros par an.

5. Selon un rapport de la commission des finances du Sénat (Bourdin, 2004), les ZRR couvraient une population de 4,4 millions d'habitants en 2000, dont on peut estimer que 1,3 million étaient salariés du secteur privé en appliquant un taux calculé au niveau national (source : Dares). Un effet d'augmentation de l'emploi de 28 % correspondrait alors à la création (ou la sauvegarde) de 350 000 emplois. D'après la même source, les exonérations de charges sociales liées aux ZRR se seraient élevées à environ 200 millions d'euros, soit 600 euros par emploi créé avec un effet de 28 %. Une source de sous-estimation de ce coût provient du fait que les ZRR bénéficient aussi de quelques avantages fiscaux, mais on peut penser qu'elle est plus que compensée par le fait que le montant précédent d'exonérations de charges sociales est un montant « brut », ne tenant pas compte du fait qu'en l'absence de dispositif spécifique aux ZRR, s'appliqueraient les mesures générales d'abaissement de charges pour les bas salaires.

La conclusion que je tire personnellement de l'étude est donc que l'imprécision des résultats est telle qu'on ne peut pas à ce stade conclure sur l'efficacité (ou l'efficience) du dispositif. Cela n'enlève rien ni à l'intérêt de l'étude, ni à l'opportunité de la publier, pour la simple raison qu'on ne peut pas savoir avant d'avoir réalisé une estimation quel va être son degré de précision. Une étude concluant à l'incapacité de conclure faute d'une précision suffisante n'est sans doute pas directement utile pour le décideur politique mais elle l'est indirectement, d'une part, en épargnant aux autres économistes du domaine de refaire le même travail et, d'autre part, en les stimulant à explorer de nouvelles voies. □

BIBLIOGRAPHIE

Bourdin J. (2004), « Avis sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux », fait au nom de la commission des finances du Sénat.

Cordier A., Fouquet A., Casteigts M., Ferrand O. et Letier J. (2007), « Rapport sur les aides publiques aux entreprises », Inspection générale des Finances, Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale de l'Administration.

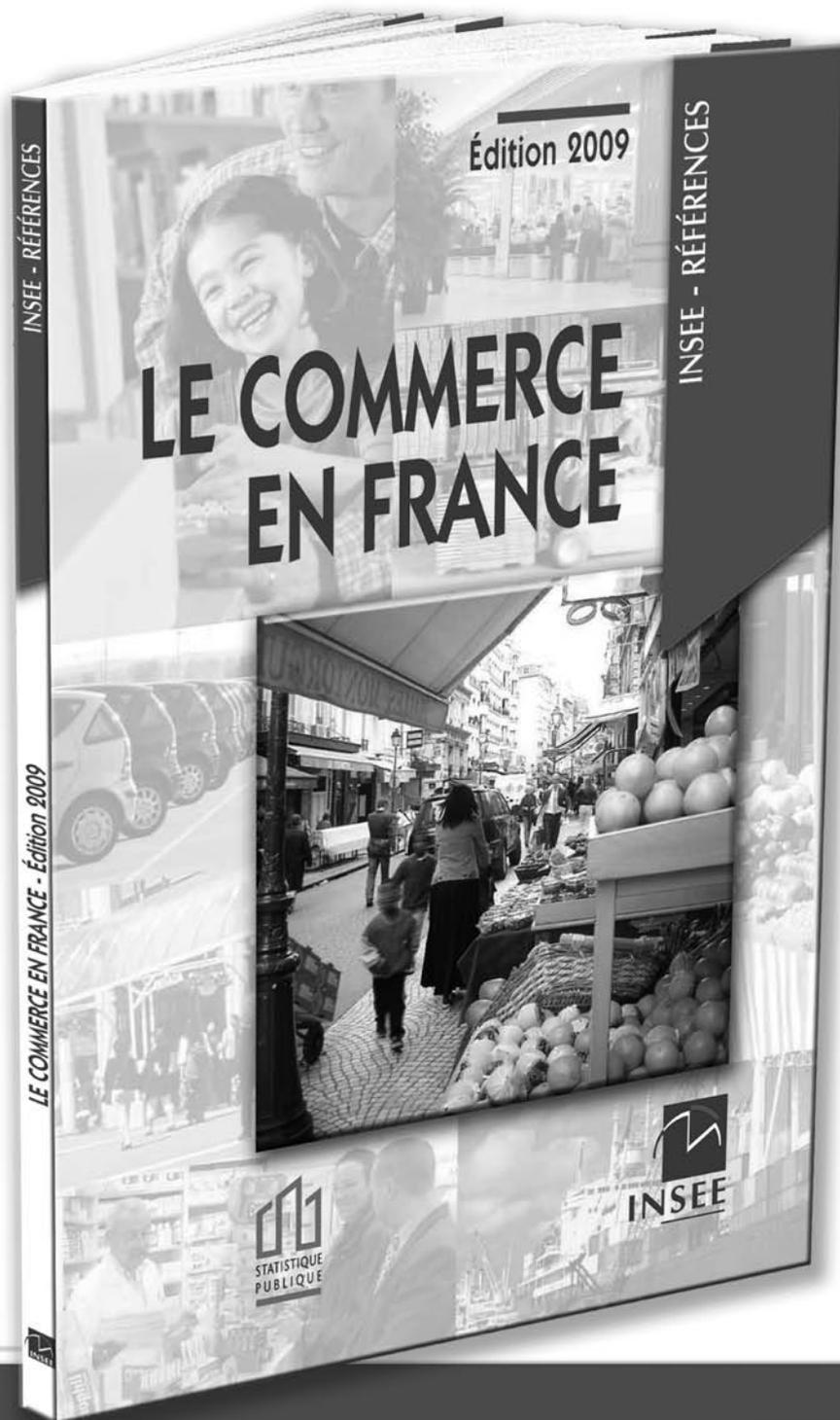
Elliott G. et Granger C. (2004), « Evaluating Significance : Comments on "Size Matters" », *The Journal of Socio-Economics*, n° 33, pp. 547–550.

McCloskey D. et Ziliak S. (1996), « The Standard Error of Regressions », *Journal of Economic Literature*, n° 34, pp. 97–114.

Rathelot R. et Sillard P. (2009), « Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », *Économie et Statistique*, n° 415-416, pp. 81-96.

Ziliak S. et McCloskey D. (2004), « Size Matters : the Standard Error of Regressions in the American Economic Review », *The Journal of Socio-Economics*, n° 33, pp. 527–546.

L'essentiel du commerce



➤ Trois dossiers sur :

- la proximité des équipements commerciaux à la population,
- la productivité du commerce entre 1995 et 2006,
- le commerce de détail en Europe.

En vente en librairie,
à l'Insee et sur www.insee.fr

16,50 € - Collection Insee-Références


INSEE