



HAL
open science

LA NAISSANCE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES LOCALES

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LA NAISSANCE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES LOCALES. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1996, 55, pp.17-28. <halshs-01146812>

HAL Id: halshs-01146812

<https://shs.hal.science/halshs-01146812v1>

Submitted on 29 Apr 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

LA NAISSANCE DES POLITIQUES ECONOMIQUES LOCALES

PAR **GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT**
DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT
DE LA SORBONNE

Parler, en France de politique économique locale, est en contradiction avec la loi. En effet, dans son article 5, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est très explicite : seul « l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi ».

Néanmoins, l'évolution, depuis le début des années 1980, permet d'affirmer que la politique économique, qui relevait dans une large mesure exclusivement de l'Etat, est devenue également une compétence exercée, dans un champ important, au niveau local.

Cette naissance des politiques économiques locales, comme toute naissance, est le résultat d'une gestation qui certes, a duré plus de neuf mois. La mère est la loi, profondément modifiée par le Parlement. Le père est l'évolution économique marquée par l'internationalisation. Et l'enfant a grandi d'autant plus vite que les circonstances l'ont particulièrement nourri.

Néanmoins, cet enfant, comme il est normal, a traversé des crises de l'enfance et de l'adolescence conduisant à divers errements que l'Etat a parfois su sanctionner. Souvent, la maturité est venue assez vite, la politique économique locale a trouvé une méthode et des instruments adaptés.

Une longue gestation

Commençons par la longue gestation (1) qui s'est étalée sur une soixantaine d'années. En effet, de 1791 à 1926 la cause est entendue. Les pouvoirs publics locaux doivent respecter la loi Le Chapelier qui impose un strict respect de la liberté du commerce et de l'industrie, et donc interdit formellement toute intervention locale en faveur des entreprises. Le Conseil d'Etat, chaque fois qu'une affaire lui est soumise, confirme la loi de 1791, considérant qu'il serait inéquitable que des collectivités locales puissent avantager certaines entreprises par des aides financières

publiques. De même, les collectivités locales doivent laisser aux entreprises les marchés de biens et de services et ne pas remplir des missions susceptibles de concurrencer les entreprises.

La guerre de 1914-1918 va ouvrir une brèche dans ce principe car des communes se sentent obligées d'intervenir en matière économique, par exemple pour assurer le ravitaillement des populations. La période de gestation va alors s'ouvrir avec les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926 qui donnent aux autorités de tutelle la possibilité d'autoriser les communes et les syndicats de communes à « exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial ».

En 1930, la jurisprudence du Conseil d'Etat admet des interventions économiques des collectivités locales lorsque l'intérêt local est en cause et qu'il existe des circonstances particulières de temps et de lieu (2).

Pendant toutes ces années, les pouvoirs publics locaux n'ont pas de politique économique et de l'emploi, l'intervention directe en faveur des entreprises et de l'emploi étant interdite. Néanmoins, diverses actions économiques indirectes sont conduites en assurant l'équipement en infrastructures de la commune. Les collectivités locales aménagent des terrains, créent des réseaux, développent des transports collectifs, suscitent des organismes de formation ou de tourisme, et plus généralement réalisent des équipements susceptibles d'accompagner les entreprises.

La gestation va se poursuivre à travers différentes décisions notamment en 1955, en 1974, en 1976, et en 1978. Le décret du 20 mai 1955 rend légale les interventions des communes dans le domaine économique et social lorsqu'elles ont un caractère exceptionnel. Un arrêt du Conseil d'Etat de 1974 (3) élargit l'interprétation des textes en justifiant des interventions variées au nom du « développement communal », formule qui apparaît pour la première fois en droit français.

En 1976, c'est une circulaire du ministère de l'intérieur qui accélère la gestation avec une décision qui essaie d'opérer des distinctions. D'une part, les rabais sur le prix de vente des bâtiments et les prêts et bonifications d'intérêts sont interdits. D'autre part, deux actions économiques sont légalisées, les rabais sur le prix de vente des terrains et les garanties d'emprunts accordées aux concessionnaires des collectivités locales ou aux entreprises poursuivant un objet d'intérêt public indiscutable.

Un nouveau pas est franchi en 1978 avec la loi du 19 juillet qui, dans son article 53, autorise les collectivités locales à accorder des subventions aux sociétés coopératives de production.

En novembre 1981, la naissance est annoncée par le plan intérimaire 1982-1983 qui envisage de laisser « la plus large initiative aux collectivités territoriales en matière d'animation économique » (4).

L'enfantement

Enfin, c'est l'enfantement, avec la loi du 2 mars 1982 qui renverse totalement les règles antérieures. Celles-ci reposaient sur une interdiction de principe, sous réserve d'exception. Désormais l'intervention économique est la norme, même si elle doit bien entendu rester dans le cadre de la légalité. Ainsi la loi précise que les collectivités locales peuvent accorder des aides lorsque leurs interventions ont « pour objet de favoriser le développement économique » ou « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ».

Même si l'expression de politique économique locale n'y figure pas, elle est implicitement reconnue comme un droit des collectivités qui dans le même temps, sont organisées selon le principe de la décentralisation avec un important transfert de compétence. Par exemple, le pouvoir d'urbanisme, qui était concentré dans les mains de l'Etat, est réparti entre les 36.500 communes formant le territoire français. Pour les dix ans de l'enfant, en 1962, le Parlement offrira un nouveau cadeau, avec la loi du 6 février sur l'administration territoriale de la République. En effet, les communes acceptant de s'associer dans des communautés de communes bénéficient d'incitations financières et fiscales (5). D'où la formule de Michel Guégan, fondateur de la première communauté de communes, du Val d'Oust, dans le Morbihan. « On ne se marie pas pour avoir des cadeaux, mais on est très heureux d'en avoir » (6).

Cette même loi a donné aux communautés de communes deux compétences obligatoires : le développement économique, soulignant ainsi son importance, et l'aménagement de l'espace dont le contenu n'est guère précisé.

Changement d'échelle

Même si le rôle du père apparaît diminué dans une époque où de grandes stars étalent leurs maternités comme si elles étaient le fruit d'une fécondation spontanée (7), ce serait erroné d'oublier le rôle du père dans la naissance des politiques économiques locales. Le rôle du territoire pour l'entreprise a nettement changé. Auparavant, son principal intérêt était d'abord d'offrir un marché local, dont nombre d'entreprises pouvaient se contenter, et qui fournissait ainsi un support pour étendre ses activités sur d'autres marchés locaux. Le rôle des infrastructures économiques consistait essentiellement à favoriser les échanges locaux. Mais, surtout depuis les années 1970, nombre de marchés économiques ont changé d'échelle et se sont mondialisés sous l'effet de facteurs politiques et de facteurs techniques.

Politiquement, le déclenchement du mouvement accélérateur de l'internationalisation de l'économie a été annoncé par le Président amé-

ricain John Kennedy au début des années 1960. Celui-ci, arrivé à la Maison-Blanche, constate que le commerce extérieur des Etats-Unis est d'une faible importance. Cela n'était pas illogique puisque les Etats-Unis bénéficient d'un vaste territoire avec des richesses agricoles, énergétiques et minières variées. L'économie américaine était en quelque sorte autosuffisante et n'avait guère besoin d'importer, contrairement à l'Europe de l'Ouest qui doit importer très largement son énergie et donc vendre à l'étranger pour payer cette énergie.

Autrement dit, les Etats-Unis pouvaient se permettre un certain isolationnisme économique de même qu'ils ont pratiqué un relatif isolationnisme à certaines périodes en matière de politique étrangère. Mais l'équipe du Président John Kennedy veut faire de son pays une économie plus ouverte, ce qui suppose une remise en cause des normes du commerce mondial pour faciliter une plus grande circulation des biens et des services.

Tout cela va conduire à toute une série de négociations, du « Kennedy Round » à la création en 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Cette dernière, comme son nom l'indique, signifie un commerce mondial théoriquement libéré de toute entrave, tout du moins dans son objectif final.

D'autres décisions politiques concourent également à l'internationalisation de l'économie. En Europe de l'Ouest, la création du Marché commun en 1957, puis l'Acte unique et la création de l'Union européenne, avec l'élargissement du nombre des membres de six à quinze pays, lèvent de nombreuses barrières économiques. A l'imitation de l'Europe de l'Ouest, d'autres régions entreprennent des démarches semblables : c'est l'Association des nations du Sud-Est asiatique (A.S.E.A.N.), avec notamment l'Indonésie et la Thaïlande ; c'est l'Accord de libre-échange nord-américain (A.L.E.N.A.) avec le Canada, les Etats-Unis et le Mexique, c'est le Mercosur avec notamment le Brésil et l'Argentine et le Chili qui frappe à sa porte.

Il ne faudrait pas omettre les facteurs techniques de la mondialisation qui reposent sur de véritables révolutions dans les transports et les télécommunications. En matière de transports, la réduction du temps nécessaire pour parcourir un grand espace, grâce aux avions et aux trains les plus performants, est bien connue. La révolution apportée par les conteneurs et les bateaux porte-conteneurs l'est moins. Pourtant, en ayant abaissé considérablement les coûts des transports, elle a rendu concurrentiels sur le même marché des produits provenant de Californie, d'Israël ou d'Afrique du Sud.

La révolution des télécommunications, quant à elle, n'a pas fini de produire ses effets pour des raisons quantitatives et qualitatives. Le coût des transports immatériels (son, voie, image) ne cesse de diminuer, abaissant considérablement le prix des transmissions. D'un point de

vue qualitatif, le facteur essentiel est le fait de rendre l'information disponible en temps réel.

Ces évolutions considérables se traduisent par une banalisation des territoires, chaque région ayant la possibilité technique d'échanger avec le monde entier. C'est pourquoi la compétition entre les villes et territoires est quotidienne. Nombre d'entreprises ne peuvent se contenter d'un marché local. Comme la compétition est forte, pour rester présentes face à la concurrence, les entreprises doivent disposer d'atouts de développement, de services, de formation, de transferts de technologie et d'infrastructures au moins aussi performants que ceux dont disposent leurs concurrents. Le rôle du local n'est pas seulement d'offrir essentiellement l'urbi, mais de permettre d'accéder à l'orbi.

Dans ces conditions, la politique économique nationale n'est pas suffisante car elle développe des axes généraux qui ne peuvent que difficilement prendre en compte les besoins spécifiques des différents territoires infra nationaux. La politique économique locale devient un impératif, car elle offre des possibilités qui ne peuvent être satisfaites par les échelons supérieurs, comme l'exprime le principe de subsidiarité.

La demande des citoyens

En outre, d'autres éléments de l'environnement économique ont renforcé la nécessité de la mise en oeuvre de politiques économiques locales. D'une part, les économies locales ont été profondément perturbées par d'autres évolutions économiques liées à la restructuration dans certains secteurs, à la montée du chômage, aux difficultés d'adéquation entre la formation et l'emploi. Les citoyens se sont naturellement tournés vers les pouvoirs les plus proches, les pouvoirs publics locaux, pour exprimer leurs difficultés, leurs inquiétudes. Les pouvoirs ne peuvent rester indifférents aux préoccupations de leurs électeurs, même si leur compétence économique ne peut s'étendre à la monnaie ou à la réglementation des prix. Les entreprises sont demandeurs de fiscalité plus limitée, d'infrastructures spécifiques, de services particuliers (comme par exemple l'aide à l'installation ou à l'extension) d'appui dans leurs démarches entrepreneuriales. Les pouvoirs publics locaux peuvent devenir alors les interprètes des entreprises déjà installées et les démarcheurs d'entreprises nouvelles susceptibles d'apporter des ressources supplémentaires et des emplois (8), car les collectivités territoriales ne peuvent se désintéresser de l'évolution du marché de l'emploi qui a des effets sur leur population. En outre, les budgets locaux sont dans des proportions non négligeables directement dépendants de la situation économique et de celle de l'emploi. Le produit des impôts locaux est lié à la masse imposable, et donc à la richesse existante et créée sur le territoire.

Les dépenses des budgets locaux relatives à l'aide et à l'action sociale se trouvent aggravées lorsque le chômage augmente. Les pouvoirs publics n'ont donc pas d'autre choix que d'étendre leur rôle au déploiement d'une politique économique locale, même si celle-ci peut être, selon les cas, plus ou moins implicite. En fait, ils étaient déjà impliqués dans l'économie locale, ne serait-ce que par le nombre d'emplois que représente la fonction publique territoriale. Dans nombre de communes urbaines, le maire est le premier employeur et représente entre 3 et 6 % des emplois directs et un nombre important d'emplois indirects. Si l'on considère les villes où le maire est également le Président du Conseil d'administration de l'hôpital local, ce qui était obligatoirement le cas jusqu'aux décisions de 1995-1996, le maire est généralement, de loin, le premier employeur. Même si l'on considère seulement les activités relevant de la gestion communale, leur capacité de créer des emplois induits peut varier en fonction de leur efficacité.

Les limites de l'Etat

Enfin, la politique économique locale est née également du fait que la nature a horreur du vide. Or, il n'y a aucun doute que l'Etat, de plus en plus engoncé dans des réglementations et des procédures, de plus en plus gêné financièrement par l'accumulation des dettes publiques, n'est guère apte à répondre aux besoins économiques spécifiques de telle ou telle partie du territoire. L'Etat peut, certes, piloter quelques opérations lourdes (9), comme l'aménagement d'un littoral délaissé (cas du Languedoc-Roussillon), ou des villes nouvelles. Il peut participer à de gros investissements structurants, au choix d'une gare TGV, d'un aéroport ou d'un essai de dynamisation locale, comme le pôle euroméditerranéen. Mais il n'est pas apte à faire que ces réalisations permettent le développement local, si les initiatives locales font défaut. C'est ainsi que divers carrefours ferrés ou routiers majeurs comme Laroche-Migennes, Mézidon, La Croisière ne sont jamais devenus des pôles économiques significatifs. De même le TGV n'a pas d'effets automatiques, à en juger par le cas de la gare de Creusot-Montchamin ouverte en 1982, ou par celle de Mâcon. De même, combien d'échangeurs autoroutiers, même sur l'axe très fréquenté Paris-Lyon, n'ont entraîné aucun emploi induit.

L'Etat a un tel effet de masse qu'il lui est très difficile d'être instantanément profitable aux économies locales. Il est bien connu que l'échec de nombre de conventions de développement social de quartiers provient des rivalités entre les divers ministères dépendant pourtant du même gouvernement. A l'échelon local, la réglementation nationale développe des effets pervers décourageant l'économie locale.

Un travail de terrain est donc nécessaire pour traduire efficacement les réglementations. C'est ainsi que l'URSSAF locale de la Sarthe a développé un logiciel permettant de s'y retrouver dans 32 dispositifs d'aide

à l'emploi existants (10). Le pouvoir central a trop dispersé ses forces et n'a plus guère les moyens d'être un Etat-providence, on ne peut non plus lui demander d'être la providence économique de toutes les difficultés locales. Les temps où le préfet accourait avec des moyens publics, ou en contraignant les banques pour sauver temporairement des emplois locaux, en repoussant le plus souvent des restructurations indispensables, est révolu pour deux raisons. D'une part, et pour formuler à la manière de Michel Rocard, l'Etat ne peut accueillir toute la misère des économies locales. D'autre part, ces interventions directes ont largement fait la preuve de leur inefficacité, car elles reviennent à donner des drogues à un drogué qui aurait plutôt besoin de se désintoxiquer.

Face aux changements législatifs, au caractère de plus en plus planétaire de l'économie, aux attentes des citoyens, comme aux limites d'un Etat, surendetté et lointain, les pouvoirs publics locaux ont dû développer une réflexion allant au-delà d'interventions économiques ponctuelles et s'inscrivant dans une vue d'ensemble. A partir du moment où des pouvoirs locaux, désirant promouvoir la croissance et l'emploi sur leur territoire, cherchent à agir sur les différents aspects de l'économie locale, leur action revêt une telle ampleur, qu'ils sont contraints de l'insérer dans une logique globale. Au niveau des Etats, la politique économique faisant suite à un interventionnisme économique fragmentaire est généralement datée des années 1930 qui contraignent les gouvernements à se préoccuper du chômage et de la misère. Au niveau local, la naissance d'une politique économique locale, consistant à cordonner objectifs et moyens en une analyse unique sur la base d'un optimum choisi, apparaît dans les années 1980.

La naissance des politiques économiques locales (1982) a, bien entendu, été suivie par une période d'enfance et d'adolescence pendant laquelle la route vers la maturité a été inévitablement sinueuse. Les modalités des politiques ont connu nombre d'errements, même s'il s'est néanmoins dégagé une méthode souhaitable.

Rhétoriques fallacieuses

La connaissance des errements est extrêmement précieuse lorsque l'on réfléchit à cette question. Une liste exhaustive des errements est impossible, mais quelques types fondamentaux représentent l'essentiel. Il y a d'abord les rhétoriques relevant du snobisme économique mais reposant sur du sable, la précipitation par trop intempestive et le manque de continuité.

Comme l'enfant qui manifeste son existence parfois de façon intempestive, c'est sans doute par l'usage des mots que les politiques économiques locales ont voulu prouver leur existence. Autant le mot est frappant lorsqu'il se fonde sur une réalité, autant il est inefficace s'il est

déconnecté de la réalité. Cela peut à terme créer un effet boomerang de s'intituler technopole en l'absence de réelles synergies entre le monde universitaire et le monde économique ; de désigner parc technologique une simple zone industrielle, de centrer exclusivement la politique économique sur les techniques de pointe en délaissant le tissu économique local. Nombre de formules ramassées voulant dynamiser des économies locales ne font que tomber dans une banalisation incapable de rendre une identité souvent réelle. La création d'épithètes dont on espère un impact médiatique pour l'image du territoire local est rapidement sans effet lorsqu'elle se limite à un phénomène de mode. S'il est sans doute possible de savoir quelle ville s'est attribué l'épithète de surdouée (Montpellier), parce que celle-ci a créé la mode avec un effort publicitaire non équivalent, qui peut deviner que « la qualité » s'applique à Angers, « haut et fort » à Cherbourg, « la ville tenace » à Maubeuge, « l'éternel défi » à Marignane, « prend de l'avance » à Montbéliard, « horizon européen, choix et cohérence » à Cagnes-sur-Mer ?

La banalisation de la formulation avait souvent été complétée par la banalisation du logotype. Des agences dites de communication ont su convaincre des territoires qu'il fallait faire table du passé et substituer à l'écusson, inscrit dans une longue histoire, un jeu de flèches ou de traits où dominant souvent les couleurs du moment, le vert de l'écologie, et le bleu du ciel. Qui peut comprendre le nouveau logotype de la Bretagne (11) qui a perdu l'écusson d'hermine traditionnel qui satisfait pourtant aux quatre critères : « être unique, émotionnel, intemporel et universel » (12) ? Nombre de territoires sont ainsi tombés dans le piège de la modernité en choisissant un logotype sans queue ni tête, et donc sans signification sauf pour les happy few initiés. Qui peut deviner que la palette de couleurs du logotype de Conflans Sainte-Honorine veut représenter les sept quartiers d'une commune autrement riche par son histoire que par son découpage territorial ?

Le piège de la modernité a heureusement pu être évité ailleurs où l'on a compris que l'avenir se construisait sur les atouts passés, comme à Saint-Germain-en-Laye (avec le berceau de Louis XIV), en Vendée (avec le double cœur rouge), dans la région Midi-Pyrénées (avec le choix en 1986 de la croix qui figurait sur les armes des Comtes de Toulouse).

Précipitation

Deuxième avatar de la jeunesse des politiques économiques locales, la précipitation. Pour faire comme tout le monde, on recourt aux différentes subventions possibles pour viabiliser un terrain qui pourra accueillir des entreprises, et l'échec arrive car le marché n'a pas été étudié, les choix techniques ne correspondent pas aux besoins des éventuelles entreprises cherchant une implantation. On ne s'est pas préoccupé des réalisations

des communes voisines, et faute de concertation, des initiatives trop personnelles développent une concurrence dommageable à l'intérieur du même bassin d'emploi.

Troisième errement possible des politiques économiques locales ; le manque de suivi et d'évaluation. Effet d'annonce, dépenses significatives, réalisations effectives, certes. Mais l'économie locale a besoin d'être considérée quotidiennement. Les engagements donnés en matière d'impôts locaux ou d'infrastructures promises doivent être tenus. La conjoncture évolue, les besoins des agents économiques également, et la politique économique doit répondre aux évolutions. En particulier, l'évaluation des choix passés est essentielle pour opérer les nouveaux arbitrages nécessaires. Dans ce domaine, nous n'en sommes qu'aux balbutiements pour une simple raison. L'évaluation des politiques économiques locales se heurte souvent à un refus de voir ou à une certaine rétention de l'information. Veut-on vraiment dresser le bilan financier et économique complet de la création d'une pépinière d'entreprises ou d'un hôtel d'entreprises ? Il faudrait un comportement adulte pour accepter de juger le passé afin d'en tirer des leçons pour l'avenir.

Réactions

Les errements ont entraîné des réactions légales, juridiques ou parlementaires. Prenant acte de certaines des remarques du rapport 1987 de la Cour des Comptes, la loi du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, a modifié la loi de 1982 en supprimant (13) la citation concernant les entreprises en difficulté, afin de revenir sur les excès des interventions en leur faveur. Quant à la justice, différentes décisions administratives ont annulé des cessions d'immeubles pour le franc symbolique (14). En outre, il convient de citer les « propos iconoclastes sur l'intervention des communes dans la vie économique » rédigés par un ancien Ministre, Christian Bonnet (15).

Après avoir cité à titre d'exemple certains « sinistres » que doivent supporter les contribuables et rappelé que le rapport 1994 de la Cour des Comptes souligne le risque que courent les Communes – ou leurs groupements – en s'engageant dans la vie des entreprises, Christian Bonnet se félicite des limites apportées par la loi de 1988 et écrit que les communes prennent le risque de « la confusion des rôles » et « n'ont pas pour vocation première de participer directement à la vie économique et de créer des emplois ». La lecture attentive de cette phrase conduit à souligner le mot « directement ». Et il est vrai que les pouvoirs publics locaux ne sont pas là pour se substituer aux entrepreneurs. En revanche, il est bien dans leur mission de faire en sorte que l'environnement économique local soit favorable au développement économique. Même les décisions qui ne relèvent pas strictement de la politique locale – urbanisme, voirie, culture, loisirs, équipements sportifs – ont un impact éco-

nomique qui sera d'autant plus efficient si les décisions s'inscrivent dans une méthode.

L'affirmation d'une méthode

De quatorze années de politique économique locale (1982-1996), ne sont pas sortis que des errements, mais aussi l'affirmation d'une méthode sans laquelle la réussite économique risque d'être obérée.

Cette méthode doit privilégier quatre items. Le premier passe par un état des lieux recensant les forces et les faiblesses du territoire. Il convient de rechercher les forces existantes, mais également les projets en sommeil depuis longtemps. L'inventaire des faiblesses est essentiel car une faiblesse d'aujourd'hui – un centre historique délaissé – peut se révéler un avantage pour demain. Parmi les faiblesses, il ne faut pas oublier l'esprit négatif, voire désespéré, susceptible d'être répandu dans une partie de la population. Afin d'illustrer cette nécessité de tout inclure, un canton rural avait formulé cet inventaire « le livre blanc contre les idées noires » (16). L'inventaire conduit à entrevoir les potentialités locales qui s'expriment en termes quantitatifs – caractéristiques démographiques, importance de la zone de chalandise, besoins en sous-traitance... mais également qualitatifs – image de marque, réseaux de personnalités...

Le second item repose sur le partenariat. L'économie est beaucoup plus réticulaire que hiérarchique. La politique économique locale passe par la création ou l'activation de réseaux efficients entre les différents acteurs économiques, entreprises, syndicats, chambres consulaires (17). Un réseau trop étroit risque d'être inopérant. Il convient alors de chercher la dimension – celle de l'intercommunalité, celle du pays au sens de la loi du 4 février 1995 – susceptible de susciter de la synergie. Par exemple, des communes voisines peuvent être très complémentaires, lorsque certaines ont de la ressource humaine et d'autres de la ressource foncière.

Troisième item, les choix stratégiques. La politique économique locale n'aura jamais les moyens, comme les déesses indiennes, de nourrir de multiples bras. En fonction des possibilités et des potentialités, il faut définir des axes prioritaires (18) se déclinant éventuellement en thèmes secondaires.

Quatrième item, le pilote. La plupart des grandes réussites économiques locales peuvent être rapportées au nom d'une personne, plus ou moins connue du grand public, mais essentielle au développement. Chacun a présent à l'esprit le nom du promoteur de Sophia-Antipolis (Pierre Laffitte), ou de celui du futuroscope (René Monory). Les réussites de moindre dimension, de la même façon, ont bénéficié d'un chef d'orchestre sans lequel les musiciens auraient eu bien des difficultés.

Deux principes

La politique économique locale sort de ses inévitables errements lorsqu'elle respecte deux principes : le principe de différenciation et le principe de méthode. D'ailleurs, lorsque les mêmes décisions sont prises, elles s'annulent et imposent d'autres initiatives. Ainsi, peut-on constater « une perte d'intérêt des systèmes d'exonération fiscale reposant sur la fiscalité locale, les collectivités optant généralement pour l'exonération, ce qui les oblige, par ailleurs, à développer d'autres formes, diversifiées, d'aides et notamment d'aides indirectes aux entreprises » (19). En réalité, chaque espace local a, par définition, une histoire, des caractéristiques et des comportements différents. Le Queyras n'est pas le Léon, et le pays de Valen-ciennes n'est pas celui d'Alès. Il faut donc jouer sur la différence.

Mais, en même temps, la politique économique locale ne peut réussir qu'en respectant une méthode efficiente, qu'en inscrivant toutes les initiatives des acteurs dans cette méthode pour bénéficier des effets de synergie.

En France, la politique économique locale est née au début des années 1980. Comme dans les chants de Léopold Sédar Senghor, elle a sans doute souvent confondu « l'enfance et l'Eden ». Les désillusions n'ont pas manqué. La route de la maturité doit permettre de mieux savoir équilibrer entre ces deux vertus indispensables que sont la raison et la passion, entre la raison permettant l'efficacité économique et la passion du territoire.

NOTES

(1) Gérard-François Dumont, *Economie urbaine, villes et territoires en compétition*, Editions Litec. Paris 1993.

(2) Conseil d'Etat, Chambre syndicale de commerce de détail de Nevers, 1930.

(3) Conseil d'Etat du 26 juin 1974, « Société la Maison des Isolants-France » Rec. Cons. d'Etat, p.365.

(4) Plan intérimaire. Stratégie pour deux ans 1982-1983. *La Documentation française*, Paris, novembre 1981, p.189.

(5) Majoration de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation d'équipement (plus restreinte), récupération de la TVA dès la première année et non deux ans après, et, pour certaines communautés, dotation de développement rural.

(6) Les mercredis de l'Institut d'urbanisme et d'aménagement de la Sorbonne, 10 janvier 1996.

(7) Le lecteur incrédule peut se reporter à la lecture de *Paris-Match*.

(8) Dumont Gérard-François, « *La competencia entre las ciudades* » (La concurrence entre les villes) Situacion, Bilbao, 1995.

(9) Dans cet esprit, le loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 a institué la procédure des Directives territoriales d'aménagement.

(10) *Les Echos*, 21 décembre 1995, p.46.

(11) Quatre traits horizontaux représentant les quatre départements.

(12) Caron Gérard, *Un carré noir dans le Design*, Dunod, Paris, 1992.

(13) *Journal officiel*, 10 janvier 1988, p. 209.

(14) Laillaud Martine, " Les aides économiques accordées par les collectivités territoriales ", *La Gazette des communes*, 3 juillet 1995, p. 64-65.

(15) *Administration*, n°169, octobre-décembre 1995, p. 38-39.

(16) Patriat François, Président de la Communauté de Communes de l'Auxois-Sud, « les Mercredis de l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement de la Sorbonne », 31 janvier 1996.

(17) Dumont Gérard-François, *L'Aménagement du territoire*, Editions d'Organisation, Paris, 1994. La pluralité des acteurs est une donnée essentielle.

(18) Par exemple, le Bureau de développement et de promotion économiques de la Côte d'Azur a défini une stratégie très ciblée portant essentiellement sur deux secteurs d'activités, les technologies de l'information et le secteur santé, avec deux cibles géographiques principales, les Etats-Unis et la France. cf. Rapport d'activité 1994, Nice, 1995.

(19) Jaillardon Edith, in *Annuaire des collectivités locales 1993*, Litec, Paris, 1993, p.79. « Aménagement du territoire, entreprises et incitations fiscales ».



juin 1996

n° 55