



HAL
open science

La naissance du devoir de gouvernance économique pour les villes

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. La naissance du devoir de gouvernance économique pour les villes. Gérard-François Dumont. La France en villes, Armand Colin - Sedes CNED, pp.163-170, 2010, 978-2-301-00128-3. halshs-01864569

HAL Id: halshs-01864569

<https://shs.hal.science/halshs-01864569>

Submitted on 30 Aug 2018

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.

CHAPITRE 16

La naissance du devoir de gouvernance économique pour les villes

Gérard-François DUMONT

Parler, en France, de gouvernance économique des villes, ce qui signifie que les villes pourraient déployer une politique économique, semble en contradiction avec la loi. En effet, dans son article 5, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités territoriales est très explicite : seul « l'État 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'État, est devenue également une compétence exercée, dans un champ important, par les villes et même qu'elle s'inscrit dans un devoir de gouvernance économique.

Par analogie avec la naissance des humains, nous montrerons que la naissance de la gouvernance économique des villes est due à deux géniteurs : la « mère » est la loi, à la suite d'une totale inversion de la réglementation ; le « père » est un environnement fondamentalement nouveau marqué par les processus de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation. Néanmoins, cet enfant, comme il est normal, a traversé des crises de l'enfance et de l'adolescence conduisant à quelques errements qu'il conviendra de préciser.

1. Une totale inversion de la réglementation

La naissance du devoir de gouvernance économique pour les villes résulte d'une gestation d'une durée très largement supérieure à neuf mois.

Une longue gestation

En effet, cette gestation s'est étalée sur une soixantaine d'années. Dans une longue première période, de 1791 à 1926, la cause est entendue : les villes doivent respecter la loi Le Chapelier qui impose un strict respect de la liberté du commerce et de l'industrie, et interdit donc formellement toute intervention des villes en faveur des entreprises. Le Conseil d'État, chaque fois qu'une affaire lui est soumise, confirme la loi de 1791, considérant qu'il serait inéquitable que des villes puissent avantager certaines entreprises par des aides financières publiques. De même, les villes doivent

Pour citer cette publication :
To cite this version :

laisser aux entreprises les marchés de biens et de services et ne pas assumer des fonctions susceptibles de concurrencer les entreprises.

La guerre de 1914-1918 ouvre une brèche dans ce principe car des villes se sentent obligées d'intervenir en matière économique, par exemple pour assurer le ravitaillement des populations. Le début de cette période de gestation est suivi par 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 ». Quatre ans plus tard, en 1930, la jurisprudence du Conseil d'État admet des interventions économiques de la part des collectivités locales lorsque l'intérêt local est en cause et qu'il existe des circonstances particulières de temps et de lieu¹.

Pendant les décennies suivantes, les villes n'ont pas de gouvernance économique, d'autant plus que toute intervention directe en faveur des entreprises et de l'emploi est interdite. Néanmoins, indirectement, elles peuvent favoriser l'économie en assurant l'équipement en infrastructures des territoires urbains. Des villes 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 se poursuit, favorisée par différentes décisions juridiques, notamment en 1955, en 1974, en 1976, et en 1978. En 1955, le décret du 20 mai rend légales les interventions des communes dans le domaine économique et social lorsqu'elles ont un caractère exceptionnel. Une vingtaine d'années plus tard, en 1974, un arrêt du Conseil d'État² 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, une circulaire du ministère de l'Intérieur 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 au profit d'entreprises privées 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 privées poursuivant un objet d'intérêt public indiscutable. En 1978, un nouveau pas est franchi avec la loi du 19 juillet qui, dans son article 53, autorise les collectivités locales à accorder des subventions aux sociétés coopératives de production.

Enfin, en novembre 1981, le terme des prémices de la possibilité pour les villes d'assumer une gouvernance économique est annoncé par le plan intérimaire 1982-1983 qui envisage de laisser « la plus large initiative aux collectivités territoriales en matière d'animation économique³ ».

L'enfantement

L'enfantement est désormais possible, avec la loi du 2 mars 1982 qui renverse totalement les règles antérieures. Celles-ci reposaient sur une interdiction de prin-

1. Conseil d'État, Chambre syndicale de commerce de détail de Nevers, 1930.

2. Conseil d'État du 26 juin 1974, « Société la Maison des Isolants-France », Rec. Cons. d'État, p. 365.

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

cipe, sous réserve d'exception. Désormais l'intervention économique des villes est la norme, même si elle doit, bien entendu, rester dans le cadre de la légalité. Ainsi la loi précise-t-elle que les villes 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 gouvernance économique des villes ne figure pas dans la loi, elle est implicitement reconnue comme un droit et un devoir qui peuvent d'ailleurs s'appuyer sur les autres décisions de la loi de décentralisation, comme le pouvoir d'urbanisme, qui a une forte dimension économique par les choix opérés dans les fonctions des différents territoires de la ville. En 1992, pour les dix ans de l'enfant, le Parlement reconnaît encore plus explicitement que la gouvernance économique a un caractère de devoir, puisque la loi du 6 février sur l'administration territoriale de la République donne aux communautés de villes et de communes comme compétence obligatoire le développement économique.

Cette inversion de la réglementation se traduit d'autant plus par la mise en œuvre d'une gouvernance économique par les villes que les circonstances l'exigent, ce que nous avons assimilé au rôle du père.

2. Un environnement fondamentalement nouveau

En effet, le rôle de ce père qui façonne un environnement nouveau pour les villes n'est pas négligeable.

Les évolutions dans la nature économique de la ville

Pendant la période des années 1980, le rôle du territoire pour les activités économiques évolue profondément. Auparavant, son principal intérêt était d'abord d'offrir un marché local de production (main-d'œuvre disponible), de distribution (possibilités d'y rentabiliser un ou plusieurs distributeurs) et de consommation (des acheteurs potentiels). Le rôle des infrastructures économiques consistait essentiellement à favoriser les échanges locaux. La majorité des entreprises pouvaient se contenter d'un marché local qui les satisfaisait. Pour d'autres, plus ambitieuses, le marché local fournissait un support, permettait d'acquérir un savoir-faire pour étendre ensuite leurs activités sur d'autres marchés urbains.

Puis, dans les années 1980, nombre de marchés économiques changent d'échelle et s'élargissent à l'Union européenne, qui facilite la libre circulation des biens et des marchandises avec l'Acte unique ; ils se trouvent même mondialisés sous l'effet de décisions politiques, comme la multiplication des accords au sein du GATT, et de facteurs techniques, comme la baisse considérable du coût des transports. En France, la globalisation, en supprimant de nombreux droits de douanes, en harmonisant ses réglementations avec celles des pays voisins, en donnant des ouvertures incomparablement plus grandes à la libre circulation des marchandises, des capitaux, des services et même des hommes, met fin à la dualité centre-périphérie, donc Paris-province, dans le choix d'implantation des entreprises. Le Comité de décentralisation finit par disparaître, et la liberté de localisation des entreprises est instaurée, en même temps que deviennent autorisés les investissements directs de l'étranger

(IDE). L'entreprise qui souhaite ouvrir un nouvel établissement n'est plus géographiquement contrainte par l'État et peut faire librement son choix entre plusieurs villes, françaises ou non.

Parallèlement, les progrès des transports et des télécommunications rendent mieux accessibles nombre de villes françaises. Les obligations administratives auparavant fixées par l'État étant levées, les caractéristiques de la ville deviennent essentielles dans le choix d'implantation des entreprises, caractéristiques intrinsèques ou liées aux connexions dont elles disposent. Le rôle de la ville consiste désormais à satisfaire à la fois l'*urbi* et 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 la valorisation des spécificités de chacune des villes, ce que seules ces dernières peuvent faire. Les villes doivent donc déployer une gouvernance économique offrant des possibilités qui ne peuvent être satisfaites par les échelons supérieurs, selon la logique du principe de subsidiarité.

Encadré 24. Globalisation, internationalisation et mondialisation : proposition de définition et d'analyse de portée spécifique pour les villes

Le processus de mondialisation que connaît notre planète, au moins depuis les années 1990, ne peut être sans conséquence géographique et, donc, sans effet sur les villes françaises. Mais la mondialisation étant un mot valise, il convient d'abord de préciser clairement sa définition. En réalité, ce que les médias regroupent sous le terme « mondialisation » relève de trois dimensions, distinctes mais complémentaires : la première est la dimension normative, recouvrant les décisions formelles prises par des autorités politiques, que l'on doit désigner sous le terme « globalisation » et qui englobe notamment les décisions conduisant à réduire les effets des frontières, qu'il s'agisse d'une globalisation régionale, comme au sein de l'Union européenne, ou d'une globalisation planétaire, avec l'adhésion successive de plus de cent cinquante pays à l'Organisation mondiale du Commerce. La deuxième dimension est technique, englobant l'ensemble des moyens matériels ou immatériels réduisant l'espace-temps de la circulation des hommes, des marchandises et des informations, à désigner par le mot « internationalisation ». Enfin, la troisième dimension, celle de la *praxis*, c'est-à-dire des décisions prises par les agents économiques, compte tenu du contexte nouveau, est la « mondialisation » *stricto sensu*. Chacune de ces trois dimensions engendre des effets concernant les villes.

La globalisation peut donc se définir comme l'ensemble des décisions politiques visant à effacer les effets des frontières (libre circulation, droits de douane, etc.). À ce titre, elle peut constituer une chance pour l'ensemble des villes : elles deviennent pluri-périphériques d'autres territoires, ce qui permet un rééquilibrage des rapports de force. Ainsi, les villes moyennes comme les grandes métropoles sont périphériques par rapport aux grands centres de décision internationaux (Bruxelles pour l'Europe, Genève avec l'OMC, les lieux d'implantation des sièges sociaux de firmes multinationales). Le caractère pluri-périphérique des villes petites et moyennes est un facteur de limitation des risques : Menton, par exemple, dépend à la fois de Nice, de Monaco et de l'Italie ; Manosque, où est implantée l'entreprise L'Occitane, dépend des clients de plusieurs métropoles. Une ville moyenne peut temporairement quitter son positionnement périphérique et se retrouver en situation de centralité et de rayonnement national ou international. Ainsi en est-il de villes à certaines périodes de l'année, essentiellement sur les thématiques événementielles ou touristiques (Briançon, centrée sur le tourisme ; Angoulême avec son festival de la bande dessinée ; le Festival des Vieilles Charrues en Bretagne, etc.).

L'internationalisation peut se définir comme la dimension technique de la mondialisation. On considère à ce titre qu'elle a globalement favorisé la réduction de l'espace-temps. Cela a permis en général un désenclavement des villes moyennes et petites, auxquelles parviennent désormais, en temps réel, les informations par le biais des NTIC, permettant ainsi le développement d'une économie de la connaissance hors de ses cadres habituels. Le développement des lignes aériennes à bas coût a également fortement contribué à ce désenclavement, via la rentabilisation des aéroports locaux (ex. du Limousin, de l'arrivée des ressortissants britanniques à Bergerac ou Rodez, etc.).

La mondialisation, entendue au sens où des stratégies mondiales des acteurs économiques, peut permettre de valoriser les atouts traditionnels des villes moyennes et petites : les entreprises les choisissent pour implanter certaines de leurs unités dès lors que la proximité des sièges sociaux n'est pas néces-

saire. Les stratégies d'externalisation apparaissent ainsi comme un atout supplémentaire pour ces territoires¹.

La demande des citoyens

Dans le même temps, d'autres éléments de l'environnement économique renforcent la nécessité de la mise en œuvre d'une gouvernance économique par les villes. Nombre de villes voient leur économie locale profondément perturbée par des restructurations, par la montée du chômage précédemment quasi inexistant pendant les Trente Glorieuses, par des difficultés d'adéquation entre la formation et l'emploi. Aussi les citoyens, en tant qu'acteurs économiques, se tournent-ils naturellement vers les pouvoirs les plus proches, ceux de la ville, pour exprimer leurs besoins en matière d'infrastructures économiques ou d'emploi.

Or, les villes ne peuvent rester indifférentes aux préoccupations de leurs habitants, même si leur compétence économique ne peut s'étendre à la monnaie ou à la réglementation des prix. Les entreprises sont demandeuses de fiscalité locale plus limitée, d'équipements spécifiques, de services particuliers (comme l'aide à l'installation ou à l'extension) ou d'appuis dans leurs démarches entrepreneuriales. Le marché de l'emploi étant devenu déséquilibré, les villes ne peuvent se désintéresser de son évolution d'autant que leurs budgets sont, dans des proportions non négligeables, directement ou indirectement dépendants de la situation économique et de celle de l'emploi. Le produit des impôts locaux est en effet lié à la masse imposable et, donc, à la richesse existante et créée sur le territoire. En outre, les dépenses des budgets des villes relatives à l'aide et à l'action sociale se trouvent aggravées lorsque le chômage augmente. N'est-il donc pas préférable, pour la ville, de déployer une gouvernance économique afin de prévenir les difficultés et promouvoir l'activité ? Elles le font plus ou moins intensément en cherchant ce qui peut faciliter l'entrepreneuriat local, le maintien et le développement des entreprises déjà installées, et en démarchant pour obtenir la venue d'entreprises nouvelles susceptibles de générer des ressources et des emplois supplémentaires.

L'État face au local

En outre, la gouvernance économique des villes naît également du fait que la réalité géoéconomique est d'abord locale. Or, il n'y a aucun doute que l'État, engoncé dans ses réglementations et ses procédures, de plus en plus gêné financièrement par l'accumulation des dettes publiques, n'est guère en mesure de répondre aux besoins économiques spécifiques de chaque ville. L'État a un tel effet de masse qu'il lui est très difficile d'être instantanément profitable à toutes les villes. Il peut, certes, piloter quelques opérations lourdes, 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 important aéroport ou d'un lourd essai de dynamisation locale, comme le pôle Euroméditerranée à Marseille. Mais il n'est pas apte à engendrer seul, par le soutien à des réalisations, du développement local, si les initiatives locales font défaut. C'est ainsi que divers carrefours ferrés ou routiers majeurs comme Laroche-Migennes (dans le département de

1. Résumé de l'audition à la Datar de Gérard-François Dumont par la mission Christian Saint-Étienne ; cf. Christian Saint-Étienne-Datar, *Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse*, Paris, La Documentation française, 2009.

l'Yonne), Mézidon (dans le Calvados), La Croisière (sur la frange occidentale de la Creuse) ne sont jamais devenus des pôles économiques significatifs, tout comme le TGV n'a pas d'effets automatiques, à en juger par le cas de la gare du Creusot-Montchanin (en Saône-et-Loire), ouverte en 1982. De même, nombre d'échangeurs autoroutiers, même sur l'axe très fréquenté Paris-Lyon, ont entraîné peu d'emplois induits. Autrement dit, le pouvoir central ne peut assumer un rôle de providence pour toutes les difficultés économiques des villes. Seules les gouvernances économiques des villes sont susceptibles d'optimiser la valorisation de leurs atouts propres.

Face à l'inversion législative, au caractère de plus en plus planétaire de l'économie, aux attentes des citoyens, comme aux limites d'un État surendetté et trop éloigné des réalités des territoires pour tout régir, les villes doivent donc développer une réflexion allant au-delà d'interventions économiques ponctuelles et s'inscrivant dans une vue d'ensemble. À partir du moment où des villes, désirent promouvoir croissance et emploi sur leur territoire, cherchent à agir sur les différents aspects de l'économie locale, leur action revêt une telle ampleur qu'elles sont contraintes de l'insérer dans une logique globale. Aussi, dans les années 1980, la naissance d'une gouvernance économique des villes, consistant à coordonner objectifs et moyens en une analyse unique sur la base d'un optimum choisi, s'affirme. Nombre de résultats permettent d'en témoigner, à l'exemple de la comparaison de l'évolution démographique de deux villes proches, Montpellier et Nîmes, au peuplement presque semblable dans les années 1950. Un écart considérable s'est creusé puisque Montpellier, dans la délimitation de son unité urbaine du RGP 1999, est passée de 105 000 habitants à 318 000 au RP 2006 (+200 %) alors que Nîmes n'a augmenté, pendant la même période, que de 92 000 habitants, passant à 149 000

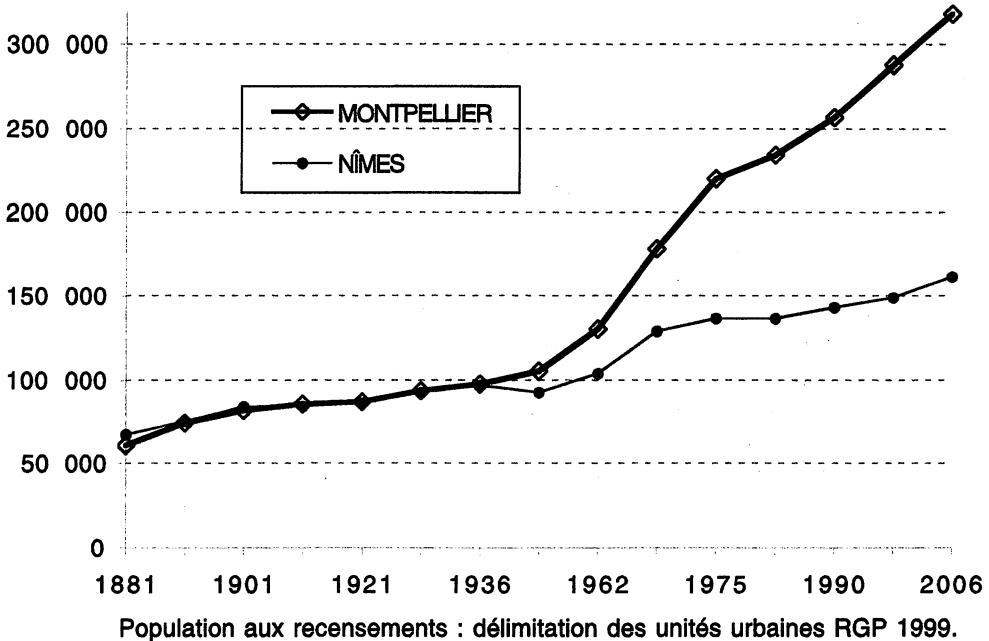


Figure 13 – La divergence démographique croissante entre Montpellier et Nîmes

(+62 %). Certes, Montpellier a bénéficié d'éléments favorables comme son rôle de capitale régionale depuis la régionalisation. Mais l'écart tient davantage à des choix différents de gouvernance économique, avec une continuité des options retenues de gouvernance à Montpellier et une discontinuité à Nîmes, notamment en raison de plusieurs alternances politiques.

Logiquement, après sa naissance, enregistrée en 1982, la gouvernance économique des villes a connu une période d'enfance et d'adolescence avec certains errements.

3. Quelques errements

Quelques types fondamentaux illustrent ces errements. Il y a d'abord les rhétoriques relevant des poncifs du moment mais reposant sur du sable, la précipitation par trop intempestive et le manque de continuité.

La tentation rhétorique

Comme l'enfant qui manifeste son existence parfois de façon intempestive, certaines villes veulent prouver l'existence de leur bonne gouvernance économique par l'usage des mots. Or, autant le mot est frappant lorsqu'il se fonde sur la réalité, autant il est inefficace s'il en est déconnecté. Ainsi, il n'est pas efficace 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, d'ambitionner de faire venir des entreprises de haute technologie tout en délaissant le tissu économique local.

Autre exemple : nombre de formules ramassées voulant dynamiser les économies des villes ne font que tomber dans une banalisation incapable de leur restituer une réelle identité. La création d'épithètes dont on espère un impact médiatique pour l'image de la ville est rapidement sans effet lorsque cette épithète se limite à un phénomène de mode. Pour citer des formules effectivement utilisées, et dont certaines ont été mises de côté, comment 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 est souvent complétée par la banalisation du logotype. Des agences dites de communication convainquent des territoires qu'il faut faire table rase 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/ou le bleu du ciel. Nombre de villes tombent dans le piège de la modernité en choisissant un logotype sans signification identitaire, sauf pour les *happy few* initiés. Qui peut deviner que la palette de couleurs du logotype de Conflans-Sainte-Honorine (dans les Yvelines) veut représenter les sept quartiers d'une commune dont l'identité est plus riche et spécifique que l'addition de sept espaces géographiques ?

Toutefois, le piège de modernité factice est heureusement évité par diverses villes qui cherchent des formulations ramassées spécifiant une identité ou une originalité réelles. Par exemple, le géographe, qui sait que chaque ville est différente, peut

apprécier le choix de la deuxième agglomération française de se faire connaître à l'international par la formule « Only Lyon ».

Précipitation et souci insuffisant de l'évaluation

Un deuxième errement dans la jeunesse des gouvernances économiques des villes tient à 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, la réflexion sur les secteurs économiques visés guère approfondie et les choix techniques inadaptés aux besoins des éventuelles entreprises cherchant une implantation. Ou une ville ne s'est pas préoccupée par les synergies possibles avec des villes voisines ou, faute de concertation, des initiatives trop personnelles développent une concurrence dommageable entre des espaces urbains proches, là où des complémentarités auraient engendré des synergies.

Troisième errement possible des politiques économiques des villes : le manque de suivi et d'évaluation. Effet d'annonce, dépenses significatives, réalisations effectives, certes. Mais l'économie d'une ville a besoin d'une gouvernance à la fois pérenne et s'adaptant 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 gouvernance économique doit répondre aux évolutions. En particulier, l'évaluation des choix passés est essentielle pour opérer les nouveaux arbitrages nécessaires. Or, cette évaluation de la gouvernance économique des villes se heurte souvent à un refus de voir ou à une certaine rétention d'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 faut un comportement responsable pour accepter de juger le passé afin d'en tirer des leçons pour l'avenir.

Ainsi, en France, au début des années 1980, la décentralisation, couplée avec les processus liés à la globalisation, s'est accompagnée d'un devoir de gouvernance économique pour les villes. Comme dans les chants de Léopold Sédar Senghor, elle a parfois confondu « l'enfance et l'Éden ». Toutefois, ce devoir de gouvernance s'est trouvé revêtir un caractère encore plus impératif avec l'essor de l'intercommunalité, qu'il convient à présent d'analyser.

GÉOGRAPHIE



CAPES - Agrégation

La France en villes

sous la direction de
Gérard-François DUMONT

SEDES



SEDES