

Les interventions économiques locales

Le domaine des interventions économiques est sans doute le meilleur révélateur de la complexité des changements entraînés par la décentralisation. Avec le recul qu'autorise une décennie de mise en œuvre des lois de 1982, on commence à prendre conscience que, si la décentralisation a effectivement bouleversé le fonctionnement des collectivités locales françaises, les changements n'ont pas pris exactement la forme escomptée au moment de la réforme. D'un côté, un certain nombre d'illusions sont tombées, concernant la capacité des collectivités locales à promouvoir l'emploi ou à renforcer la participation des citoyens. Mais de l'autre, on assiste à une transformation en profondeur du paysage politico-administratif local, avec des retombées très importantes sur la vie politique locale et l'action de l'administration.

Tous les observateurs s'accordent pour considérer que l'action des collectivités locales en matière économique ne date pas des lois de décentralisation, qui ont plutôt légalisé et légitimé des interventions exercées de fait depuis longtemps par certaines communes ou certains départements. De plus, cette réforme ne s'est pas traduite par des transferts de compétences étatiques, ni par l'attribution de moyens financiers spécifiques. En réalité, la décentralisation a créé un cadre réglementaire nouveau qui a contribué à modifier la *perception* que l'on pouvait avoir du rôle des collectivités dans le développement économique local. De ce fait, l'impact de la décentralisation n'est pas tant à rechercher dans la réglementation, ni dans les chiffres que dans le nouveau contexte politico-administratif.

C'est pourquoi, nous voudrions développer ici l'hypothèse suivante : pour comprendre l'action des collectivités locales dans le développement économique, il ne suffit pas de prendre en compte ce qu'il est convenu d'appeler « les interventions économiques » *stricto sensu*, c'est-à-dire l'aide aux entreprises. Le véritable changement, beaucoup plus fondamental, prend la forme d'une restructuration de l'espace public local autour d'un référentiel mettant en avant le développement économique local.

L'intervention économique des collectivités locales a fait l'objet, depuis quelques années, de plusieurs études qui soulignent l'évolution de leur place dans ce domaine¹. On peut ainsi distinguer *trois phases* depuis les années 70, débouchant aujourd'hui sur une approche plus *globale* de l'intervention économique (I). Mais un tel changement de perspective pose aux collectivités de très nombreux problèmes mettant en cause leur fiscalité ou les compétences de la fonction publique territoriale. On insistera ici sur l'un de ces problèmes, qui concerne la constitution d'une *capacité d'expertise* en matière économique (II), alors que se dégage une problématique de *gouvernement local* qui témoigne des nouvelles relations centre-périphérie en France (III).

LES TROIS PHASES DE L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE LOCALE

Les collectivités locales ont depuis longtemps occupé le champ ouvert en 1982 par les lois de décentralisation. Départements, grandes et petites communes avaient fait preuve d'initiatives en marge de la légalité puisque les textes existants avaient surtout pour objet de limiter l'intrusion des collectivités dans ce domaine. Dans ce contexte, la décentralisation, en légalisant leur intervention, provoque une véritable explosion d'initiatives marquées par le contexte de crise et le souci de maintenir l'emploi local. Mais depuis quelques années, un certain recentrage apparaît qui conduit les collectivités à une prise en compte plus globale et moins sectorielle de leur action économique.

1. Par ex. : X. Greffe, *Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, Economica, 1984 ; J.-C. Douence, *L'action économique locale*, Paris, Economica, 1988 ; S. Wachter (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989 ; J.-C. Némery, *Les collectivités locales et l'emploi*, supplément aux *Cahiers français*, n° 238, janvier-février 1989. Dans une perspective plus générale : min. de l'intérieur, DCCL, *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Actes du Colloque de Rennes (avril 1990), Paris, Doc. française, 1991.

Avant 1981 : des initiatives fortement encadrées par l'Etat

Alors qu'aucune disposition n'était prévue dans ce domaine par la loi (notamment la loi de 1884), la jurisprudence du Conseil d'Etat a limité étroitement la marge de manœuvre des communes au nom du respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie¹. Mais sous la pression des événements, la jurisprudence administrative va peu à peu assouplir ces restrictions, avec notamment la notion de « circonstances particulières », souvent utilisée pour justifier ces assouplissements. Elle permet de légitimer l'intervention des collectivités dans le champ économique lorsque l'initiative privée fait défaut.

Il reste que, malgré ces ouvertures, l'intervention économique des collectivités locales ne repose pas sur une base juridique claire et, surtout, reste très étroitement contrôlée par l'Etat, comme le montrent les multiples circulaires du ministère de l'intérieur rappelant aux préfets les limites de l'autonomie communale dans ce domaine et les incitant à la vigilance. L'une des plus souvent citées, datée du 10 septembre 1976 (dite « circulaire Poniatowski »), « rappelle à nouveau que toute aide directe des collectivités locales à des entreprises privées (prêts en capital, subventions, bonifications d'intérêts) est rigoureusement interdite. De même les avances financières et les garanties d'emprunts aux personnes privées sont prohibées sauf texte exprès. Quant aux aides indirectes (cessions de terrains, équipés ou non, aux industriels, cessions de bâtiments, exonération de taxe professionnelle...), elles sont minutieusement "encadrées" en pourcentage comme en durée (montant des rabais, limite maximale des facilités de paiement) »². De plus, le préfet, en tant que relais privilégié de la politique d'aménagement du territoire, reste le pivot de l'action économique locale.

Jusqu'aux années 60, l'action des collectivités locales se limite donc à une « animation économique » locale, par le biais des multiples aides distribuées par l'Etat. Les communes se consacrent le plus souvent à la construction de zones d'activités industrielles ou artisanales. Les départements créent les comités d'expansion économique, composés d'un état-major de techniciens chargés de drainer les aides directes de l'Etat et d'accueillir les entreprises. C'est à ce moment qu'apparaissent les sociétés d'économie mixte, outil privi-

1. Sur cette question, cf. J. Steib, Les interventions économiques des collectivités territoriales, Rapport du Conseil économique et social, Paris, *Journal officiel*, 3 juin 1987.

2. *Ibid.*, p. 18.

légié d'aménagement et d'équipement dont la création fut favorisée par la SCET. Elles jouent un rôle important dans les grandes politiques d'aménagement qui marquent cette période.

Le rôle de la DATAR doit être souligné dans ce contexte, dans la mesure où elle a impulsé et accompagné ces politiques, multipliant les relations centre-périphérie, mais encourageant par ailleurs le phénomène de « chasseur de primes », qu'il soit le fait des entreprises ou celui des collectivités locales. « Le développement local, écrit Jacques Chevallier, se présente alors comme un moyen de relayer les grands choix nationaux par des politiques locales plus fines et mieux adaptées. »¹ Dans cette perspective, le rôle des collectivités territoriales apparaît souvent comme résiduel.

Pourtant, la situation évolue sensiblement dans les années soixante-dix, même si le cadre juridique reste inchangé. Deux phénomènes importants vont en effet modifier le contexte politique et social : la crise économique et le développement de l'idéologie localiste.

La crise économique confronte directement les collectivités locales, notamment les communes, au problème de l'emploi et les contraint à aller au-delà des formes classiques d'intervention : elles multiplient les incitations en direction des entreprises par la vente ou la location de terrains et de bâtiments, la mise à disposition de locaux-relais, l'octroi d'allégements fiscaux, de garanties d'emprunts ou de bonifications d'intérêt, voire l'apport de fonds propres². Quelques crises spectaculaires (comme l'affaire Manufrance) viennent souligner l'ampleur, mais aussi les risques de l'action des collectivités en faveur de l'emploi.

Plus généralement, une nouvelle rhétorique se développe dès le milieu des années 70 autour de « la crise », de la nécessité d'une intervention plus proche des citoyens, affranchie de la tutelle pesante de l'Etat, pour encourager l'emploi et le « vivre au pays ». Cette rhétorique se précise dans les grandes villes où les maires sont sollicités de plus en plus vigoureusement³. Par exemple, l'Association des maires des grandes villes de France organise en 1979 une journée d'étude sur le thème « la ville et l'emploi ». Dès cette époque, certaines grandes villes se dotent de services à vocation économique, malgré les limites posées par les textes. La montée en

1. J. Chevallier, Administration et développement local en France, *Revue française d'Administration publique*, n° 34, avril-juin 1985, p. 333.

2. J. Steib, *op. cit.*, p. 20.

3. Les PDG des temps de crise, *Le Monde*, 7 mars 1979.

puissance des maires des grandes villes trouve sa traduction dans une contestation de plus en plus ouverte à l'égard des administrations centrales, à laquelle se joignent nombre d'élus locaux.

A la veille de l'alternance de 1981, le décalage est donc très important entre l'interventionnisme de plus en plus avéré des collectivités locales (le volume des aides accordées au secteur privé par les collectivités locales et les établissements publics régionaux passe de 1 796 MF en 1979 à 5 187 MF en 1981)¹ et le droit qui maintient des limites très sévères à leur action dans la sphère économique. C'est dans ce contexte qu'intervient la décentralisation.

Les années 80 : légalisation de l'intervention économique et multiplication des initiatives locales

Comme le souligne Jean-Claude Némery, pour la première fois la loi de 1982 reconnaît clairement une compétence économique aux collectivités locales. Cette reconnaissance du principe s'accompagne cependant de quelques limites comme l'interdiction, sauf dérogation, de participer au capital d'une société commerciale. En outre l'action économique des collectivités doit respecter les compétences spécifiques de l'Etat, ne pas enfreindre le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et enfin s'inscrire dans le cadre de la planification et de la politique d'aménagement du territoire².

Le régime juridique instauré par la loi³ repose sur deux règles fondamentales. La première distingue entre l'aide aux entreprises en difficulté et les interventions en faveur du développement économique : l'idée retenue est celle d'une compétence plus étendue lorsqu'il s'agit d'aider des entreprises en difficulté (entreprises en faillite ou simplement en difficulté économique). Cette disposition porte évidemment la marque de l'époque et n'aura pas, on le verra, les effets escomptés.

La seconde règle distingue aides « directes » et aides « indirectes » et repose sur deux principes. En premier lieu, les aides directes sont de la compétence des *régions*. Départements et communes peuvent compléter l'aide régionale⁴, mais ne peuvent pas créer d'aides à leur propre

1. J. Steib, *op. cit.*, p. 18.

2. J.-C. Némery, *op. cit.*, p. 2.

3. Loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 ; loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités locales ; loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Loi du 13 juillet 1983 définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions de développement de la Nation pour le IX^e Plan.

4. J.-C. Némery, *op. cit.*

initiative. De plus, un plafond global des aides est fixé par décret. En second lieu, la liste des aides directes est limitativement prévue par la loi : il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprise et de la prime régionale à l'emploi. Les aides indirectes, en revanche (revente ou location de bâtiments, garanties d'emprunts), peuvent être accordées de manière beaucoup plus souple par les communes ou les départements, l'intervention de la région n'étant plus posée en préalable.

Si la décentralisation n'a pas supprimé les pratiques du coup par coup, elle a libéré toutes une série d'initiatives locales dans un grand élan marqué par le thème ambigu du développement local. L'évolution des montants de l'intervention économique des collectivités territoriales témoigne de l'effort consenti¹ (en milliards de francs) :

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| <i>Communes</i> | | | | | | |
| Aides directes | 1,7 | 1,7 | 2,1 | 1,9 | 2,5 | 3,0 |
| Aides indirectes | 0,6 | 1,2 | 1,9 | 1,4 | 1,7 | 2,1 |
| Total | 2,3 | 2,9 | 4,0 | 3,3 | 4,2 | 5,1 |
| <i>Départements</i> | | | | | | |
| Aides directes | 0,9 | 1,3 | 1,3 | 1,6 | 1,4 | 2,3 |
| Aides indirectes | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 0,4 |
| Total | 1,1 | 1,5 | 1,6 | 2,2 | 1,7 | 2,7 |
| <i>Régions</i> | | | | | | |
| Aides directes | 0,8 | 2,0 | 1,9 | 2,1 | 2,5 | 2,6 |
| Aides indirectes | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| Total | 1,0 | 2,2 | 2,1 | 2,4 | 2,9 | 3,0 |
| <i>Total général</i> | | | | | | |
| Aides directes | 3,4 | 5,0 | 5,3 | 5,6 | 6,4 | 7,9 |
| Aides indirectes | 1,0 | 1,6 | 2,4 | 2,3 | 2,4 | 2,9 |
| Total | 4,4 | 6,6 | 7,7 | 7,9 | 8,8 | 10,8 |

1. Source : Dominique Pagès, Les interventions économiques des collectivités locales, *Revue du Trésor*, août-septembre 1990 (repris dans *Problèmes économiques*, n° 2201, du 28 novembre 1990), et ministère de l'économie, des finances et du budget, *Notes bleues*, n° 5531, 11-17 mars 1991.

La progression des aides est importante de 1981 à 1985, celles-ci privilégiant l'aide au développement économique (création ou extension d'activités) par rapport à l'aide aux entreprises en difficulté. A titre d'exemple, en 1984, 95,8 % des interventions sont consenties au développement contre 4,15 % aux entreprises en difficulté¹. Primes et subventions sont les principales formes d'aides utilisées par les départements (57,2 % du total de leur aide) et par les régions (71,6 %), alors que pour les communes elles n'interviennent que pour 21,5 %.

Plus de la moitié des interventions économiques sont effectuées par les communes, reflet du poids financier qu'elles représentent. Alors que dans les premières années les aides sont directes, une évolution se dessine vers un rééquilibrage entre aides directes et aides indirectes, surtout pour les communes. Les secteurs de l'industrie du commerce et de l'artisanat sont les principaux bénéficiaires.

L'émergence de politiques globales

Jusqu'en 1986, l'intervention économique locale se traduit donc par une multiplication des initiatives. Mais l'épreuve des faits aura en partie raison de l'enthousiasme créé par la relative liberté d'intervention. Dès 1987, on assiste à un réajustement qui se traduit dans un premier temps par une diminution des aides des communes, même si elles restent les principaux intervenants. En revanche, une nette différence de conduite apparaît entre les régions et les départements qui gardent comme mode d'intervention la pratique traditionnelle des aides directes — respectivement 87,2 % et 73,8 % du total de leurs aides —, et les communes qui s'orientent vers des actions plus diversifiées et n'interviennent directement que pour 36,2 %². Cette différence reste marquée pour l'année 1988, puisqu'elles représentent respectivement 86,6 % et 80 % contre 59,5 % pour les communes³.

Mais les chiffres cachent une mutation considérable dans le mode et le champ d'intervention des collectivités territoriales. Trois grandes évolutions marquent ainsi la fin de la décennie tout en témoignant de l'évolution actuelle de la décentralisation. Elles concernent les *outils* de l'intervention économique, les *rapports entre les collectivités* et la *nature* des politiques locales.

1. *Notes bleues*, n° 304, 1988.

2. *Notes bleues*, n° 482, 1990.

3. *Notes bleues*, n° 531, 1991.

— S'agissant des outils, il est de plus en plus clair que la grande distinction posée par la loi, entre aides directes et indirectes, a pratiquement perdu son sens, à tel point qu'il est devenu très difficile d'interpréter les chiffres qui reposent toujours sur cette distinction. En effet, alors que, globalement, le montant des aides économiques s'accroît sensiblement (+ 77 % en francs constants de 1984 à 1988) les aides spécifiquement prévues par les textes de 1982 voient leur volume diminuer de 24,2 % sur la même période. De plus, on voit se multiplier l'usage de structures-écran (SEM, associations) qui permettent de faire transiter subventions et aides de toutes sortes. Cette évolution témoigne clairement de la volonté, explicite ou implicite, des collectivités (et en particulier des régions) de s'affranchir du régime d'aides prévu par les lois de décentralisation en développant surtout les aides, directes ou indirectes, qui ne sont pas expressément prévues dans le dispositif législatif. Dans cette même perspective, il faut souligner le poids très faible de l'action en faveur des entreprises en difficulté. Rendues prudentes par l'expérience, les collectivités ont pratiquement abandonné ces politiques, la loi du 5 janvier 1988 (qui limite cette possibilité pour les communes) venant sanctionner cette attitude.

— Mais cette évolution entraîne aussi des conséquences sur les relations entre collectivités. En établissant cette distinction entre aides directes et aides indirectes, la loi avait établi une hiérarchie de fait entre les collectivités au profit de la région qui était supposée encadrer au moins une partie du dispositif. La perte d'importance de ces aides aboutit à remettre en cause cette hiérarchie au profit des départements et des communes qui, de plus en plus, vont se situer *au même niveau d'intervention* que la région. Le résultat, souligné par Jean-Claude Douence, « est que la distinction des aides directes et indirectes est complètement ruinée. Elle perd toute possibilité de clarification du fait de l'équivalence des résultats et du libre choix de leur usage »¹. Cette « dérive inéluctable vers les aides indirectes » exprimant « à la fois l'obsolescence de la réglementation et la perte de contrôle qui en résulte pour l'Etat »². Il semble d'ailleurs que, même au ministère de l'intérieur, on se soit résigné à cette perte de contrôle.

Cette question illustre clairement à quel point la pratique de la décentralisation s'éloigne du modèle implicite qui s'exprimait dans les textes fondateurs. D'une part, on constate un accord de fait

1. J.-C. Fouence, *op. cit.*, p. 48.

2. *Ibid.*

entre les diverses collectivités pour développer des formes d'interventions qui font littéralement exploser le cadre juridique de départ tout en limitant fortement le droit de regard de l'Etat. Mais d'autre part, ce jeu exacerbe la concurrence des différents niveaux d'intervention en remettant complètement en cause l'embryon de répartition fonctionnelle qui avait été prévu par la loi.

— Il reste que le changement le plus spectaculaire est sans doute celui qui voit la mise en place de politiques de plus en plus *horizontales*. Les aides financières, qu'elles soient directes ou indirectes, sont conçues dans une action globale sur l'environnement et de services à l'entreprise : offre ou maîtrise foncière, communications, formation, informations économiques, organisation de prestations de services à temps partagés... L'investissement non matériel prime désormais. De ce fait, il n'est plus possible de dissocier les interventions économiques des politiques d'accompagnement que sont la politique de communication, la politique culturelle, la politique de l'environnement. Aujourd'hui, l'aide aux entreprises passe d'abord par la constitution d'une *image* forte de la commune ou du département, l'aide proprement dite n'étant finalement que secondaire. Paradoxalement, ces politiques conduisent souvent les collectivités à spécialiser leurs interventions dans des secteurs économiques afin de se forger des images claires et « offensives » sur le marché. En même temps, les collectivités locales découvrent la nécessité de rassembler des informations plus fiables en matière économique et, plus généralement, de se constituer de nouvelles formes d'expertise.

LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE EXPERTISE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'attribution de cette nouvelle compétence, en effet, a contraint les collectivités à mettre en œuvre des actions qui exigent de leur part une capacité d'expertise dont elles ne disposaient pas jusque-là. Or la constitution de cette capacité, qui est l'occasion d'une recomposition des relations des collectivités territoriales au niveau local, entraîne des conflits plus ou moins ouverts avec les acteurs institutionnels engagés depuis longtemps dans l'action économique tout en ouvrant de nouvelles formes de contacts avec les milieux économiques locaux. Trois aspects illustrent cette recherche d'une expertise locale : la création de nouveaux instruments d'intervention, le développement de l'ingénierie financière et le partenariat avec le secteur privé.

Les instruments de l'intervention économique locale

Même si les services de l'Etat mettent à la disposition des collectivités des informations permettant, par exemple, d'établir un diagnostic du potentiel économique local, ces informations ne sont pas toujours coordonnées et ne correspondent pas exactement aux demandes. La création par les régions, les départements, les groupements de communes ou les villes, d'organismes chargés de suivre l'évolution économique est donc devenue indispensable¹ : agences économiques, associations pour l'information économique, maisons de l'économie, observatoires pour l'emploi, sociétés d'études et d'expertises, centres d'affaires et de ressources sont mis au service de la construction d'un « référentiel local » à partir d'une information économique adaptée.

Ces créations se font à l'initiative des collectivités, avec ou sans l'aide des services de l'Etat. Les services de l'ANPE, des chambres de commerce et les entreprises coopèrent parfois à ces organes qui, dans certains cas, ont été les vecteurs d'un nouveau dialogue permettant de construire une représentation différente de la réalité économique locale. En effet, l'intervention économique des collectivités suppose un cadre de référence construit à partir d'une analyse du milieu. Or, en matière économique, l'accès aux informations pertinentes est semé d'embûches : les systèmes d'information statistique, de l'emploi, du marché sont centralisés ; les informations économiques restent conçues dans une perspective macro-économique, dans le cadre de politiques nationales.

Source de pouvoir, la capacité à produire des informations pertinentes est devenue un enjeu très important dans les relations entre les collectivités locales et l'Etat. La reconnaissance de cette nécessité témoigne à la fois de l'émancipation croissante des acteurs locaux et de la nécessaire transformation du rôle des services de l'Etat dans le contexte de la décentralisation.

L'ingénierie financière

Aucun transfert financier n'ayant accompagné l'attribution des nouvelles compétences économiques, le problème du financement des interventions dans ce domaine est très vite devenu crucial. En réalité, la question du financement renvoie à deux aspects dis-

1. Cf. sur cette question P. le Galès, *Les politiques de développement économique local*, in S. Wachter, *op. cit.*, p. 153.

tincts : celui de la recherche de nouveaux moyens et celui de l'aide à la décision en matière financière.

Globalement, la décentralisation n'a pas entraîné de rupture par rapport à des pratiques existantes, car des moyens avaient été créés avant la loi de 1982. Les Sociétés de développement régional avaient été mises en place pour apporter, sous forme de prêts, des fonds à des entreprises industrielles et commerciales afin de financer leurs investissements. Elles ont poursuivi leur action avec, il est vrai, un impact limité. La création d'instituts régionaux de participation en 1979 a permis d'encourager l'extension d'entreprises moyennes. Auparavant, certains départements avaient créé des fonds et des aides spécifiques (Fonds d'industrialisation de la Drôme, de la Savoie, du Cantal ; Fonds de développement économique et de soutien à l'emploi de la Haute-Vienne) et ont poursuivi leurs actions dans ces domaines. Comme on l'a souligné plus haut, l'intervention économique s'est au départ, plus ou moins modelée dans le cadre défini par le niveau central, l'intervention de la région restant pour une bonne part définie à partir de la négociation des contrats de plan.

En ce qui concerne les communes, l'intervention économique est de plus en plus considérée comme un levier essentiel au développement des collectivités territoriales, compte tenu de la nécessité de trouver toujours plus de ressources financières. L'action en faveur de l'implantation d'entreprises nouvelles, qui permet à terme d'augmenter le volume de la taxe professionnelle, est donc perçue comme un moyen pour parvenir à une gestion globale de la collectivité. Mais cette tendance rencontre très vite des limites. La vive concurrence que se livrent les collectivités pour attirer les nouvelles activités aboutit à des surenchères qui sont dangereuses à terme. Le taux de taxe professionnelle, variable d'une commune à l'autre, induit des effets pervers et non maîtrisés. C'est pourquoi si, dans un premier temps, cette surenchère a renforcé la concurrence entre les communes, les élus sont de plus en plus souvent contraints à adopter une perspective supracommunale.

L'importance des besoins liés à ces nouvelles activités a donc conduit les collectivités locales à sortir du cadre préétabli pour susciter ou réactiver les réseaux locaux et trouver de nouvelles ressources financières correspondant à une logique de projet naissante. La frilosité des banques à l'égard de la création des petites entreprises n'est d'ailleurs pas étrangère à ce mouvement. Les dispositifs créés vont de la mobilisation de l'épargne locale à la création de sociétés de capital-risque en partenariat. Des fonds d'investissements locaux, les réseaux d'épargne de proximité, les clubs

d'investisseurs ont été créés, même s'ils restent aujourd'hui des solutions encore marginales.

D'autant plus que les collectivités locales qui s'engagent dans l'interventionnisme économique font face à un redoutable problème *d'aide à la décision en matière financière*, qui les conduit à reposer la question de leurs relations avec les administrations compétentes. Il n'est pas simple de trouver un appui solide en matière d'expertise financière. Plusieurs administrations (essentiellement des services du Trésor) offrent leur concours. Mais jusqu'à quel point un tel service ne risque-t-il pas, au-delà du conseil, de restaurer de fait le régime antérieur de tutelle avec lequel les collectivités locales veulent justement rompre ?

Il en est de même des organismes tels que les filiales de la Caisse des Dépôts : leur double rôle de banquier et d'expert, notamment auprès des départements, rend leur intervention souvent ambiguë. C'est alors que les élus peuvent se retourner vers les milieux économiques locaux.

Collectivités et entreprises : une nouvelle scène locale ?

Dès le départ un certain partage des relations avec les milieux économiques était sous-jacent à l'attribution des nouvelles compétences. Alors que l'Etat gardait la maîtrise des relations avec les grandes entreprises, il semblait logique de confier aux élus la responsabilité des relations avec les représentants des PME-PMI, de l'artisanat et du commerce. Cependant, le contexte avait commencé à bouger lorsque des élus locaux avaient dû faire face à une forte demande sociale dans les zones les plus touchées par la crise de l'emploi. Les pressions syndicales ou patronales avaient alors modifié les rapports de médiation locaux, et l'espace local, souvent perçu comme fragmenté, était apparu comme un lieu d'action collective. Certains conflits locaux, par la symbolique dont ils ont été porteurs, ont participé à cette prise de conscience d'une réalité sociale de l'espace local : Lip à Besançon, Manufrance à Saint-Etienne.

Initiés par l'Etat, un certain nombre de dispositifs institutionnels ont alors été mis en place pour « dynamiser » le milieu local vis-à-vis des problèmes de l'emploi et du développement, d'autant plus qu'un déficit relationnel avec le milieu patronal local était constaté. La création des bassins d'emploi, des comités locaux pour l'emploi, des missions locales, des chartes intercommunales découlent en partie de ces constats. Ces instances ont permis aux élus locaux de mieux connaître les réseaux d'affaires de leur ville ou de

leur département et de valoriser la proximité spatiale entre les acteurs.

Mais le constat de l'absence de maîtrise de l'évolution économique locale les a aussi conduit à créer, de leur propre initiative, des instances locales de réflexion, de concertation, avec les partenaires économiques locaux. Ces instances peuvent être liées aux services économiques des grandes villes (maison de l'économie, commission extra-municipale, commission économique dans les syndicats intercommunaux) ou prendre la forme d'un conseil économique et social au niveau infra-régional. Mais elles participent toujours d'un *changement de statut de la scène locale qui devient progressivement un lieu de concertation pertinent entre acteurs économiques et acteurs politiques*.

La question des structures de ces organismes est difficile. Les entreprises privées n'acceptent d'y participer que dans la mesure où elles peuvent y faire valoir véritablement leurs intérêts. C'est ainsi que nombre d'instances de coordination ou de réflexion ont échoué du fait d'un trop grand leadership exercé par les pouvoirs locaux. Dans ce contexte, la société d'économie mixte est sans doute la meilleure formule, outil « neutre » au service du développement économique. Par exemple, l'expérience de « Maurienne-Expansion », société d'économie mixte créée par plusieurs districts et communes, des acteurs institutionnels tels que les chambres de commerce, des banques et des entreprises industrielles témoigne de l'efficacité de cette formule que d'autres structures communales ou intercommunales étudient actuellement. Assurant le rôle d'un service économique des collectivités territoriales, elle offre en outre une assistance technique aux entrepreneurs locaux, un service d'informations économiques locales, et enfin des prestations spécifiques (secrétariat, traduction...).

La recherche d'une plus grande autonomie en matière économique ou financière conduit donc, à terme, les collectivités locales à construire leurs propres réseaux d'information et d'expertise. C'est en cela qu'elle témoigne de l'apparition de nouveaux modes de gouvernement local.

UNE LOGIQUE DE GOUVERNEMENT LOCAL

Sans qu'ils l'aient vraiment souhaité, les auteurs de la décentralisation ont fait passer la France d'un système *d'administration locale* à un système de *gouvernement local*. Cette évolution, dont on commence seulement à mesurer les conséquences, se traduit par un

certain nombre de changements « lourds » qui sont autant des ruptures par rapport au modèle traditionnel de relations centre-périphérie qui caractérisait la France depuis un siècle au moins.

— On constate d'abord un certain *fractionnement de l'agenda politique*. Alors que, jusqu'ici, les mécanismes de définition des problèmes devant faire l'objet de politiques publiques étaient pour l'essentiel situés au niveau national, on voit, de plus en plus, se constituer des agendas politiques régionaux, départementaux ou même municipaux, chaque entité territoriale définissant de manière relativement autonome une *structure de problème* spécifique : dans un département, ce seront les problèmes de l'emploi en milieu rural qui vont être mis en exergue alors qu'un autre se focalisera sur les problèmes d'environnement ou de culture... Tout va dépendre de la nature et du jeu des élites locales¹ (milieux patronaux, syndicaux, réseaux associatifs...) et de la capacité du pouvoir local à articuler de manière spécifique les différentes politiques de la commune, du département ou de la région. Cette situation, par rapport à celle qui prévalait avant 1982, est génératrice de dynamisme, de diversité, mais aussi d'incertitude dans le traitement des problèmes politiques.

— Cependant, cette diversité est contrebalancée par l'émergence d'une rhétorique du développement économique local qui constitue, de plus en plus, le *référentiel* commun à l'ensemble des élus locaux. Il ne s'agit pas de prétendre ici que tous les élus se sont transformés en « managers » du local. En revanche, il est évident que le thème du développement local est devenu la référence principale qui structure le *discours* politique local et détermine la *pratique* des élites locales. Comme le montre l'évolution des interventions économiques des collectivités territoriales, c'est de plus en plus *l'ensemble des politiques locales* (culture, formation, environnement...) qui est mis au service de cette norme de développement qui s'est substituée à la rhétorique traditionnelle de l'apolitisme des élus locaux². De ce fait, on peut dire que l'irruption des collectivités locales dans le champ économique tend, à terme, à transformer les règles fondamentales du jeu politique local, la référence constante à l'espace européen venant encore renforcer cette évolution.

— Evidemment, une telle transformation ne va pas sans une profonde remise en cause du rôle de l'Etat, et en particulier du préfet. Autrefois pivot de l'action économique locale, coordinateur des

1. Cf. A. Mabileau, Les héritiers des notables, *Pouvoirs*, n° 49, 1989.

2. Cf. Alain Faure, Le trousseau des politiques locales, *Politix*, n° 7-8, octobre-décembre 1989.

politiques sectorielles et dispensateur de crédits, il doit faire face à une véritable crise des *modes opératoires* de l'administration décentralisée de l'Etat. En effet, le centre de gravité des politiques économiques locales s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes. Cette crise de légitimité du préfet prend la forme, spectaculaire, d'une contestation de plus en plus nette de l'*expertise* technique, financière ou économique des services de l'Etat en même temps que se constituent des réseaux d'expertise concurrents souvent animés par des conseils privés en développement local. La meilleure indication de cette crise est d'ailleurs la très grande difficulté des services de l'Etat à centraliser un minimum d'information pertinente en matière d'action économique locale : tout se passe comme si l'Etat perdait peu à peu le contrôle de la situation en ce domaine.

— Face à cette crise de l'administration d'Etat, les élus locaux affirment de plus en plus clairement leur nouveau rôle de *producteurs de politiques publiques*. Le niveau local apparaît de plus en plus comme un lieu de *mise en cohérence* de l'action publique et d'intégration de ses différentes dimensions, qui conduit certains élus à retrouver la notion d'*Etat subsidiaire* inspirée du catholicisme social¹ : face aux difficultés de plus en plus évidentes de l'Etat central à maintenir un minimum de cohésion sociale et à résoudre la crise de la participation politique, le salut serait à rechercher dans le renforcement des « communautés » locales qui, seules pourraient faire face à « l'atomisation de la société » et à l'éclatement des individus. Il reste que, pour s'en tenir à la dimension économique, cette évolution pose deux problèmes redoutables qu'il faudra bien se résoudre à aborder de front.

Le premier est celui de la concurrence entre les différents niveaux de collectivités locales. On a vu à quel point la timide tentative de donner à la région un rôle d'encadrement de l'action économique se heurte à la volonté des communes (au moins des plus grandes) et des départements de définir une approche globale du développement économique local (cette volonté étant aujourd'hui admise par les services de l'Etat). Il est évident que cette concurrence (même si on la baptise pudiquement « partenariat ») fait le jeu l'Etat et freine l'évolution de la décentralisation vers un modèle plus fédéraliste pourtant encouragé *de facto* par le comportement de nombreux élus.

1. Ch. Millon, entretien avec J.-M. Colombani, *Le Monde*, 17 septembre 1991.

Le second problème est celui de la taille des collectivités locales françaises. Il est un peu incohérent de s'employer à renforcer le rôle économique des collectivités tout en freinant l'inévitable remise en cause de l'étroitesse du cadre communal, et même départemental. De ce fait, même si, pour des raisons compréhensibles, les élus maintiennent leurs réticences faces aux tentatives de regroupement communal (surtout quand elles viennent de l'Etat...), il est impossible que la logique même du développement local ne finisse pas par reposer le problème.

Dix ans après la loi de 1982, l'évolution est donc loin d'être achevée. La loi Defferre a ouvert un chantier gigantesque qui n'est pas exempt de contradictions redoutables, comme en témoignent les avatars du projet de réforme dit « Joxe-Baylet »¹. Mais les élus locaux devront bien finir par choisir entre le confort de l'administration républicaine du territoire et les incertitudes du gouvernement local.

1. Voir sur ce point le dossier très complet établi par la revue *Pouvoirs locaux* (n° 6, octobre 1990) à la suite du Colloque de Bordeaux, et notamment les textes de F. d'Arcy, A. Mabileau, C. Grémion et J.-C. Némery.

RÉSUMÉ. — *Pour comprendre les transformations de l'action économique des collectivités locales, il ne suffit pas de prendre en compte ce qu'il est convenu d'appeler « les interventions économiques » stricto sensu, c'est-à-dire l'aide aux entreprises. Le véritable changement prend la forme d'une restructuration de l'espace public local autour de la dimension économique. On peut ainsi distinguer trois phases depuis les années 70, débouchant aujourd'hui sur une approche plus globale dans laquelle les interventions économiques sont indissociables des politiques de communication, culturelles, de l'environnement, de l'enseignement, etc. Mais un tel changement de perspective oblige les collectivités locales à s'interroger sur la constitution d'une capacité d'expertise permettant une telle vision globale, alors que se dégage une problématique de gouvernement local qui témoigne des nouvelles relations centre périphérie en France.*