



Les collectivités locales : des acteurs du développement économique entre mystique de l'État et mystique du marché

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2020/4 N° 152 , PAGES 47 À 53
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.152.0047

Date de mise en ligne : 11/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2020-4-page-47?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les collectivités locales : des acteurs du développement économique entre mystique de l'État et mystique du marché

Michel BOUVIER*

RÉSUMÉ

Les soixante-dix dernières années ont vu se succéder deux mystiques qui se côtoient aujourd'hui : une mystique de l'État régulateur de l'économie dans le cadre duquel les collectivités sont seulement des exécutantes et une mystique du marché qui les considère au contraire comme des acteurs de poids. C'est entre ces deux pôles que se sont forgées une conception et des pratiques du développement local.

In the last seventy years two doctrines succeeded each other and now currently coexist. The first is founded on a central state that regulates the economy in which the local and regional authorities merely carry out its orders, while the second, market-based doctrine considers these authorities to be key players. Somewhere in the middle of this spectrum the idea of local and regional development was born and its practices forged.

Le rôle des collectivités locales dans le développement économique a toujours été étroitement lié aux vicissitudes des finances publiques. Toutefois on peut dater de la deuxième moitié des années 1970 scandées

* Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

notamment par différents « chocs pétroliers » une plus grande attention apportée aux finances locales en liaison avec les problèmes économiques et budgétaires d'alors, mais aussi à la faveur des controverses théoriques suscitées par le modèle de l'État providence sous l'effet des difficultés grandissantes de celui-ci. Sous l'impulsion de différentes écoles économiques, celles notamment du *Public Choice* de Chicago, ou encore de l'ultralibérale école libertarienne, et sous l'autorité d'économistes comme F. Hayek, l'idée est soutenue qu'il convient de substituer aux politiques keynésiennes conduites jusqu'alors une politique libérale classique impliquant un retrait de l'État¹. Dans le même sens, il était prôné que les collectivités territoriales prennent une part plus importante de responsabilités dans cette dynamisation du tissu économique.

La décentralisation est devenue ainsi l'un des concepts majeurs des théories économiques libérales² dans lesquelles, sans qu'il soit question de leur accorder un champ d'intervention susceptible de porter atteinte à la liberté du marché, les collectivités territoriales ont été pensées comme susceptibles de participer activement au développement de l'économie, soit en l'accompagnant, soit en l'insufflant. C'est dans ce même cadre d'analyse que, d'administrateurs ou de bâtisseurs qu'ils étaient jusqu'alors, les élus locaux ont été appréhendés comme ayant vocation à susciter et catalyser les énergies pour impulser un développement économique. C'est aussi dans ce contexte que les finances locales ont été considérées comme un instrument de première importance pour générer ce développement ou pour contribuer à son essor.

Le développement économique local entre mystique de l'État et mystique économique

Les décideurs politiques, économiques et sociaux ne sont jamais parvenus néanmoins à instituer un équilibre dynamique fondé sur des rapports clairs entre l'État central, les collectivités locales mais aussi le marché. Les uns et les autres ont toujours poursuivi leur propre logique, ou encore ce qu'ils pensaient être leur intérêt, sur fond de corporatisme et de court-termisme. Un tel ensemble fonctionnant en « silos » est celui du « chacun chez soi » voire même du « chacun pour soi ». Les frontières délimitant les périmètres des compétences des uns et des

1. Pour une approche synthétique de ces courants, cf. M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, LGDJ, coll. « Manuels », 19^e éd., 2020.

2. Cf. « Cato Symposium on the New Federalism », in *The Cato Journal*, vol. 2, n° 2, 1982.

autres sont demeurées floues en fluctuant selon des rapports de forces toujours éphémères, y compris à l'intérieur du secteur local. Autrement dit, depuis des décennies on n'a fait que tâtonner. Face à la première crise économique majeure du XX^e siècle, celle de 1929, la réaction immédiate a été de poser l'État comme acteur clef du développement économique et cela avec un réel succès pendant les trente années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Plus tard, ce même État fut dénoncé en tant que cause de la crise de la seconde moitié des années 1970. C'est ainsi qu'au cours des soixante-dix dernières années se sont succédées deux mystiques qui se côtoient aujourd'hui : une mystique de l'État régulateur de l'économie dans le cadre duquel les collectivités locales sont seulement des exécutantes et une mystique du marché qui les considère au contraire comme des acteurs de poids. C'est entre ces deux pôles que se sont forgées, depuis des décennies, une conception et des pratiques du développement économique local.

La notion de développement économique local

La notion de développement économique local et les pratiques qui l'illustrent ont pris leur essor à l'origine dans les pays développés au début des années 1980 dans un contexte marqué par la préoccupation de remédier aux phénomènes de désindustrialisation ainsi que par le lancement d'une dynamique décentralisatrice. Aujourd'hui le développement économique local participe de politiques publiques dans un grand nombre de pays, qu'ils soient développés ou en développement, en étant associé aussi bien à un objectif d'aménagement du territoire qu'à un objectif de lutte contre la pauvreté. Dans les pays en développement, l'idée s'est faite jour que le développement économique pouvait s'appuyer de manière positive sur le développement local, en particulier sur les services publics locaux, lesquels sont appréhendés comme un axe stratégique pour le développement social et la lutte contre la pauvreté. Il est désormais bien admis dans ces pays que l'efficacité des services publics est plus grande lorsque ces services sont réalisés au niveau local par des autorités déconcentrées ou décentralisées.

D'une manière générale il est d'ailleurs à noter que les services publics locaux se sont multipliés sous la pression des impératifs économiques et sociaux. Ils font même l'objet d'une attention particulière des élus qui sont confrontés à des sujets majeurs, souvent liés à la mondialisation – protection de l'environnement, santé, sécurité, transports, traitement des déchets – et dont l'organisation suppose l'utilisation de technologies

fondées sur le numérique. Autant de questions qui dépassent dans de nombreux cas l'échelon municipal, départemental ou régional. Autrement dit, les responsables locaux sont aujourd'hui sollicités pour répondre à une modernité et à des problèmes nouveaux liés à un environnement extérieur national et international qui fait irruption dans le champ local. Il s'ensuit des contraintes financières accrues pour les collectivités territoriales.

Développement « bottom-up » versus développement « top-down » ?

C'est d'abord la conception d'un développement endogène et ascendant³, « bottom-up », qui s'est affirmée au cours des « Trente Glorieuses ». Celui-ci se situe à l'opposé d'un développement exogène et descendant (« top-down »)⁴ qui fut soutenu plus tard lorsque l'on considéra que le premier était à bout de souffle.

C'est ensuite une approche plus transversale du développement qui émergea, celui-ci étant entendu comme un développement global dépassant les clivages entre développement ascendant ou descendant. Cette conception est venue étayer l'idée d'un développement devant reposer au plan local sur des partenariats entre secteur public y compris les administrations déconcentrées de l'État, et secteur privé.

Selon une telle approche, le postulat est qu'il s'appuie fondamentalement sur une inclusion de l'ensemble des partenaires potentiels ou déclarés susceptibles de générer le développement économique sur un espace local déterminé, étant entendu que chacun d'eux conserve ses intérêts propres, mais s'intègre dans une stratégie générale porteuse d'une dynamique favorable à tous. C'est par exemple maintenant le cas du

3. Soutenue notamment dans certains cercles d'économistes et d'aménageurs, cette conception est celle dans laquelle les collectivités territoriales sont considérées comme susceptibles de favoriser les conditions d'une reprise économique en développant les potentialités de leur territoire. On précisera qu'une telle approche, qui, à l'époque, a pu apparaître comme faisant en quelque sorte écho au thème largement diffusé de E. SCHUMACHER « Small is beautiful », était fondée sur des études économiques valorisant le rôle essentiel des petites et moyennes entreprises dans la possibilité d'une reprise économique. La plus connue de ces études est celle de D. BIRCH (*Job Creations in Cities*, MIT Press, 1980) montrant que les PME, plus souples, plus dynamiques que les grandes entreprises, portent en elles, notamment par leur capacité à créer des emplois, le ferment d'une renaissance économique. On pourra consulter également : P. AYDALOT, *Économie régionale et urbaine*, Economica, 1985 ; B. PLANQUE *et alii*, *Le développement décentralisé*, Litec, 1983.

4. Un type de développement soutenu par les défenseurs de l'idée que le seul type possible de développement est celui qui prend sa source dans l'action de l'État.

programme « Petites villes de demain » mis en œuvre par l'Agence nationale de cohésion des territoires.

L'intérêt d'un tel dispositif, outre qu'il permet selon le principe de subsidiarité de faire faire par les collectivités territoriales les tâches que ces dernières sont mieux à même que les organes centraux d'assumer et de mener à bien réside dans la régulation fine qu'il est susceptible d'offrir dès lors que l'on a affaire à un ensemble composé d'une grande variété d'acteurs qui peuvent être dotés d'une capacité d'initiative et de contrôle leur permettant de répondre rapidement aux problèmes qui se posent.

L'autre avantage réside dans la coordination plus étroite qui peut s'opérer du niveau local au niveau central. Dans la mesure où chaque élément est amené à entrer en rapport avec les autres acteurs participant à la vie locale et nationale (entreprises, administrations), ces rapports peuvent être utilement formalisés dans le cadre d'organes de concertation, conseils ou commissions locales.

Il reste toutefois qu'un autre équilibre est toujours demeuré précaire, celui qui résulte de l'opposition du rural et de l'urbain.

Développement urbain, développement rural

L'orientation s'est progressivement imposée depuis la fin de la décennie 1980 d'un recentrage du développement local sur les villes, marquant une rupture nette avec le contenu du développement local des débuts des années 1980, plutôt identifié au développement rural et associé aux notions de « pays »⁵ ou encore de « microrégions » qui paraissaient particulièrement cohérentes avec l'approche d'un développement endogène ascendant. On mentionnera à cet égard le rôle et l'influence qu'a pu avoir la procédure des chartes intercommunales de développement et d'aménagement instituée à l'article 29 de la loi du 7 janvier 1983⁶, qui bien que sans contenu juridique et financier très précis, a cependant fait l'objet de nombreuses expérimentations soutenues par l'État et d'un bouillonnement d'initiatives qui ont pu laisser penser que le fameux « désert français »⁷ retrouvait une vivacité nouvelle. Si l'on peut retenir comme traits caractéristiques de ces expériences la véritable idéologie de solidarité qui s'y est affirmée,

5. Cf. la loi du 4 février 1995 (loi d'aménagement et de développement du territoire). Les « pays » sont entendus comme des espaces présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale.

6. Cf. à ce sujet M. BOUVIER (sous la dir. de), *Solidarités locales*, LGDJ, 1986.

7. Cf. J.-F. GRAVIER, *Paris et le désert français*, Flammarion, 1958.

au moment même où les vertus de la compétition étaient prônées dans les analyses économiques néolibérales, l'autre aspect original de ces chartes est qu'elles ont nettement représenté *une invitation à dépasser les clivages habituels* dans le domaine de l'action et qu'à travers elles des partenariats se sont noués entre municipalités et acteurs du secteur privé visant à une *coaction*, à une *coproduction* du développement local allant à l'encontre d'habitudes et de mentalités encore fortement marquées par le clivage entre secteur public et secteur privé. C'est au fond un rôle d'organe médiateur entre les deux secteurs qu'ont joué ces chartes qui ont très certainement contribué à faire pénétrer dans le secteur local des notions nouvelles, qui se sont banalisées depuis, telle que celle de *stratégie de développement* par exemple, et plus généralement à faire réfléchir sur une philosophie de l'action locale en ce domaine.

C'est cependant la ville, le monde urbain, et tout particulièrement les grandes villes, qui, malgré les efforts déployés en direction du milieu rural, s'est affirmé expressément dans les faits comme véritable pôle de développement économique⁸. En même temps cet espace est porteur de très importants problèmes sociaux à résoudre et pour certaines villes, petites et moyennes, générateur d'une perte d'influence et d'une réduction, voire une disparition, des activités.

D'ores et déjà, qu'elles soient internationales ou non, les métropoles pourraient bien constituer une des têtes de pont de la construction économique et politique du futur⁹. Ouvrant de nouveaux horizons elles offrent l'occasion d'innover, notamment au regard des potentialités dont est porteuse l'intelligence artificielle pour l'amélioration de l'offre de services publics aux citoyens ainsi que pour faire face aux crises de toutes susceptibles de se déclarer. Elles sont aussi porteuses d'une manière de s'organiser et d'un processus de décision en réseaux qui préfacent les figures du modèle politique de demain. Elles sont également amenées à bousculer beaucoup de certitudes intellectuelles et de situations institutionnelles acquises. En d'autres termes on peut estimer qu'à travers les métropoles, c'est un projet de société qui prend forme et c'est même certainement la grande affaire de l'action et de la réflexion politique, économique et sociale pour les prochaines années.

8. Il est à observer que près des trois quarts de la population française résident dans les villes ; la question à résoudre est bien entendu celle du risque de mise à l'écart du quart de la population non concernée.

9. Cf. « L'an 1 des métropoles » in RFFP 129, 2015. Voir également, E. MARCOVICI, *Les métropoles en France*, LGDJ, collection Systèmes, 2019.

Au final, tout incite à penser que le développement local est conduit à passer par un développement urbain articulé avec le développement d'un monde rural ayant épousé toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies. On devrait ainsi se diriger vers la construction d'un maillage du territoire dont la structure fondamentale, le squelette, doit être constituée par un réseau de collectivités. L'objectif n'est pas bien entendu de réaliser des oasis d'opulence ci et là, mais de charpenter le territoire sur la base de réseaux décentralisés, ces derniers prenant certes appui sur les grandes métropoles régionales mais aussi sur les villes moyennes et petites, sachant que dans cette optique il est non seulement crucial de revitaliser ces dernières mais aussi d'y intégrer les communes rurales. Réunir au sein de ces réseaux des potentialités complémentaires, forger des solidarités, telle est l'idée de fond qui contribue à définir cette conception du développement local. Une telle logique ne peut toutefois faire abstraction de la compétition qui existe entre métropoles aussi bien à l'échelle internationale et européenne que nationale sachant que cette compétition concerne principalement aujourd'hui les villes intelligentes selon « Smart city index 2020 »¹⁰. Là encore la maîtrise et le développement des dispositifs que peut procurer l'intelligence artificielle constituent la condition essentielle d'un développement économique local qui ne peut plus s'entendre autrement qu'intégré au sein d'un système national et international à hauts risques.

Outre ce constat, la crise du Covid-19 qui amène à penser que les collectivités locales et l'État seront durablement confrontés à des phénomènes de plus en plus enchevêtrés et par conséquent difficiles à gérer et à piloter sans dépasser les clivages de toutes sortes montre la nécessité de rompre avec une conception cloisonnée de la société, une conception qui ne reconnaît pas et ne formalise pas les multiples interactions et la multi rationalité qui les caractérisent. Au final, il s'agit de construire un ordre polycentré que l'on pourrait qualifier d'ordre des autonomies relatives : un ordre organisé à la fois sur un plan vertical et horizontal, autrement dit transversal, une gouvernance en réseaux à tous les niveaux, local, national, européen et même, au-delà, international s'inscrivant dans une logique du mouvement et de l'incertain.

10. <https://www.imd.org/smart-city-observatory/smart-city-index/>