



HAL
open science

LA GENÈSE DU CONCEPT DE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COMMUNALE

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LA GENÈSE DU CONCEPT DE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COMMUNALE. Cahiers du CREPIF (Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Île-de-France), 1993, pp.11-16. halshs-01316693

HAL Id: halshs-01316693

<https://shs.hal.science/halshs-01316693>

Submitted on 17 May 2016

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.

LA GENÈSE DU CONCEPT DE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE COMMUNALE

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT
PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ PARIS IV-SORBONNE

Dans votre introduction, **M. le Maire**, vous avez évoqué la complexité du sujet qui nous réunit aujourd'hui. Je vais tenter, peut-être de façon un peu abrupte, d'introduire un peu de clarté dans ce début de journée, en dépit d'une complexité qui est grande il est vrai.

Avant 1981, même si les communes intervenaient en matière économique, il s'agissait surtout d'interventions par défaut dans la mesure où la réglementation maintenait un principe d'interdiction. Dans une certaine mesure, les maires se trouvaient, dans le domaine économique, dans la situation de majeurs protégés au sens juridique du terme et non de majeurs ayant leur pleine capacité. Je rappellerai d'abord la situation antérieure à 1981. Puis nous examinerons la révolution, ou la rupture de 1981, qui va conduire, peu à peu, avec l'expérience et avec la loi d'amélioration de la décentralisation de 1988, à mettre en évidence que les communes deviennent des acteurs, pour employer un adjectif actuel, incontournables du développement économique. Nous verrons, dans un dernier point, combien les communes aujourd'hui se doivent d'avoir des stratégies et quels sont les moyens qu'elles utilisent inévitablement, même si les stratégies sont parfois plus explicites qu'implicites.

1. Avant 1981

Avant 1981, les interventions économiques des communes sont des interventions par exception. D'un point de vue juridique, l'interdiction reste le principe, même si cette *interdiction de principe* va être assouplie par la jurisprudence, va connaître un certain nombre d'exceptions légales et même si la réalité met en évidence nombre d'interventions économiques. Cette interdiction de principe est justifiée par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Le Conseil d'État va s'appuyer à plusieurs reprises sur la loi le Chapelier de 1791 pour dénoncer les interventions économiques dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de fausser le jeu de la concurrence. Celles-ci pourraient, en effet, conduire à apporter des aides financières à des entreprises ; or, celles-ci ne doivent pas bénéficier d'avantages concurrentiels sur le marché. En outre, la jurisprudence du Conseil d'État considère qu'il ne faut pas que les communes prennent des engagements financiers susceptibles de leur faire courir des risques. La législation antérieure à 1982

considère que la réglementation économique doit être la même sur l'ensemble du territoire ; au nom du principe de l'égalité des citoyens, il faut limiter, au degré 0, la réglementation économique au pouvoir de la commune.

Malgré ce principe d'interdiction économique, la jurisprudence va se traduire par un certain nombre d'assouplissements. Le champ des interventions économiques des communes va peu à peu s'ouvrir. Ceci se fait à la suite des guerres, et notamment la guerre de 1914-1918, à la suite des crises économiques, et notamment la crise des années 1930, ou tout simplement parce que des besoins économiques sont localement ressentis et qu'il faut essayer de les satisfaire. Le Conseil d'État va définir d'abord des *circonstances particulières*, c'est-à-dire des cas spécifiques permettant aux communes de pouvoir intervenir, soit en cas de défaillance du secteur privé, soit en cas de satisfaction insuffisante d'un besoin économique par le secteur privé. Cela va autoriser la création de services publics économiques par les communes. Ensuite, allant plus loin, la jurisprudence va même considérer que la défaillance n'est pas forcément nécessaire pour justifier une intervention économique d'une commune. Si la commune est simplement capable d'offrir un service à un prix plus modique que le privé, elle peut intervenir. Ces circonstances particulières, à force d'être reconnues par différentes décisions juridiques, vont étendre le champ de l'intérêt public local. Alors que les limites de l'intervention étaient initialement extrêmement étroites, on va voir des communes pouvoir intervenir dans tous les domaines, dans le domaine de la santé, de l'alimentation, du sport, des loisirs, de la culture.

En 1974, la jurisprudence emploie une expression qui marque une nette évolution, avec les termes « *développement communal* » (1), ce que l'on appellerait peut-être aujourd'hui le développement local, en justifiant et en reconnaissant comme valables des aides matérielles et financières substantielles à l'économie. En l'espèce, il s'agissait de la vente par une commune à une entreprise d'un terrain au prix symbolique d'un franc le mètre carré, de bâtiments et de bureaux fournis au prix coûtant avec des facilités de paiement, de branchements au réseau existant exécutés gratuitement, de prise en charge de frais de déménagement du matériel d'une entreprise, d'exonération de la patente pendant cinq ans. Tout cela donc est reconnu comme valable en 1974 par une décision concernant une opération de décentralisation industrielle.

Parallèlement à cette évolution de la jurisprudence, y a-t-il eu véritablement une évolution de la législation facilitant les interventions économiques et revenant sur l'interdiction de principe ? On peut dire à la fois que cette question appelle une réponse positive et une réponse négative. D'une part, certains textes entrouvrent des portes pour permettre

(1) Conseil d'État, 26 juin 1974, Société « La Maison des isolants-France » ; Rec. Cons. d'Ét. p. 365.

aux communes d'exploiter directement des services d'intérêt public, pour leur permettre (décret 1955) d'intervenir dans le domaine économique ou, en 1978, pour les autoriser à accorder des subventions aux sociétés coopératives ouvrières de production ; dans un même temps, les circulaires du ministère de l'Intérieur, ministère de tutelle des communes, restent extrêmement restrictives. Il faut citer par exemple la circulaire Poniatowski de 1976 qui rappelle à nouveau que toute aide directe des collectivités locales est rigoureusement interdite. Avant le changement de 1981-1982, la situation est duale. D'un point de vue juridique, l'interdiction reste de principe alors que dans les faits ces « majeurs protégés » que je citais tout à l'heure agissent déjà largement dans le domaine économique.

2. La rupture de 1981-1982

La période de 1981-1982 va marquer une véritable rupture dans la mesure où ce qui était l'interdiction de principe va presque devenir une obligation plus qu'une légalisation. Dès 1981, le projet de loi concernant le plan intérimaire comprend un paragraphe intitulé « les interventions économiques des collectivités territoriales » (2). Le plan considère que la *plus large initiative* doit être laissée aux collectivités territoriales en matière d'animation économique. C'est là un renversement complet par rapport aux textes antérieurs. Ce plan intérimaire va être approuvé tel quel et va être conforté par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.

Même si cette loi réserve en théorie la promotion du développement économique aux régions, elle précise de façon très nette que la commune peut largement intervenir en matière économique. Bien que l'article 5 rappelle que c'est l'État qui a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, il est précisé que la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues à cet article 5 ; en particulier les communes sont autorisées à accorder des *aides directes et indirectes* à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre des mesures de redressement prévues.

Ces changements considérables de 1981-1982 vont se traduire par la multiplication d'interventions légales, interventions éparées, spécifiques, parfois désordonnées, et par une explosion d'initiatives dans tous les domaines, tant dans le champ des aides directes que dans celui des aides indirectes.

Après que la cage ait été ouverte en 1982, et après cette multiplication d'initiatives un peu désordonnées, le législateur va considérer qu'il faut remettre un peu d'ordre dans la maison. Il va voter en 1988 la loi

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

d'amélioration de la décentralisation qui va essayer de mieux piloter le navire du rôle économique des communes avec deux changements importants : le premier est explicité dans la loi et le second se fait dans la pratique parce que les communes, après 6 ans d'expérience de liberté très large en matière d'intervention économique, se rendent compte qu'il y a des actions efficaces et d'autres qui le sont moins. Le changement législatif concerne essentiellement les entreprises en difficulté. Les communes, depuis 1988, ne doivent plus intervenir en matière d'aides aux entreprises en difficulté parce que le législateur, mais aussi la pratique, a constaté que cette aide peut s'avérer rapidement coûteuse et inefficace ; elle peut également aller jusqu'à mettre en cause l'équilibre d'un certain nombre de budgets communaux. Le législateur préfère donc que les communes ne soient plus soumises à la pression de l'emploi local, à la pression de chefs d'entreprises locaux, qui sollicitaient de façon fréquente des aides dès que des difficultés apparaissaient.

En second lieu, il apparaît que la multiplication des aides directes n'est pas forcément l'outil le plus efficace pour le développement local. On constate nombre d'attitudes, de positions qui vont revenir sur la priorité donnée à l'aide directe pour arriver à satisfaire au mieux l'emploi local et le développement des entreprises au niveau des communes. Jusqu'en 1988, nous étions dans une certaine absence de stratégie, à l'exception de quelques communes qui en avaient défini une. Les interventions sont multiples et assez diffuses. Fortes de l'expérience, des communes pratiquent un certain recentrage ; ce recentrage, qui va les conduire à choisir désormais des politiques bien définies et à essayer d'élaborer des stratégies claires pour satisfaire aux besoins du développement local. La stratégie va apparaître en conséquence comme un impératif du développement économique local.

3. Axes et moyens stratégiques

Cet impératif va se traduire par deux axes stratégiques possibles et souvent complémentaires. En premier, les communes ont réalisé qu'il faut une *stratégie de développement appropriée à leurs possibilités* ; cette stratégie doit, certes, engendrer des ressources politiques, financières et humaines nécessaires à la commune, mais elle doit correspondre aux caractéristiques de la commune. Autrement dit, il est inutile, lorsqu'on est une commune moyenne de se vanter d'avoir des fonctions internationales alors qu'en définitive les fonctions urbaines internationales ne peuvent être l'apanage que de très grandes communes ayant un rôle moteur au plan international. Il faut avoir une stratégie valorisant les atouts que la commune est véritablement capable de proposer sur le marché concurrentiel.

Deuxième axe stratégique important, et **M. le Maire**, vous l'avez évoqué tout à l'heure à propos de l'intercommunalité, il apparaît de plus en plus que les stratégies communales doivent avoir une dimension plus

large qui inclut *le développement de liens* avec d'autres villes géographiquement proches dans le cadre de réseaux de villes ayant une proximité géographique, géographiquement plus éloignées lorsqu'il s'agit de jumelage économique avec, par exemple, des villes françaises qui vont se jumeler économiquement avec d'autres villes d'autres pays du monde pour essayer de favoriser un développement inter-communes et inter-frontières.

Ces deux axes stratégiques reposent en définitive sur quatre piliers : l'accueil, la communication, la nécessité d'avoir un bon capital humain et la qualité de vie.

L'accueil consiste à faciliter l'installation ou l'extension d'entreprises correspondant aux axes de développement définis précédemment. Par exemple, cet après-midi ce thème sera sans doute évoqué ; il est bien connu que la ville d'Issy-les-Moulineaux fait un effort particulier concernant les entreprises de communication qui ont été définies comme un axe de développement pour cette ville. Cet accueil consiste, au-delà de l'aide à l'installation d'entreprises, à jouer un rôle économique d'animation en organisant des salons, en aidant au conseil des entreprises, en développant une politique d'image.

La communication est, bien entendu, un deuxième pilier tout à fait essentiel, mais il faut bien comprendre que cette communication doit être à la fois interne et externe. Elle est interne quand, par exemple, une ville organise un technopôle et fait en sorte que les synergies intra-urbaines permettent un enrichissement économique possible entre les différentes entreprises, les pôles universitaires et les pôles de recherche existant géographiquement sur la commune. Mais elle est également inter-urbaine quand il s'agit de faire en sorte d'être bien située dans le monde des télécommunications, qu'elles soient matérielles et immatérielles. En cela, la politique économique des villes doit permettre aux entreprises qui sont localisées dans la ville de bénéficier à la fois de l'ubi et de l'orbi, c'est-à-dire des enrichissements permis par le lieu où elle est localisée et en même temps de télécommunications et de communications avec tout le reste de la planète, dans la mesure où les marchés sont de plus en plus mondiaux.

A cette communication s'ajoute la nécessité du **capital humain**. Pour qu'une commune puisse proposer un capital humain susceptible de répondre aux besoins économiques locaux, cela suppose qu'elle intervienne directement ou indirectement en ce qui concerne l'enseignement et la formation, c'est-à-dire qu'elle fasse en sorte que les pôles de formation existant sur la commune correspondent aux besoins économiques locaux. Cela suppose un soutien de plus en plus important tant à la formation secondaire qu'à la formation supérieure et également à la formation permanente.

Enfin, la ville ne sera attirante économiquement que si elle promeut une véritable **qualité de la vie**. Les équipements sportifs, les équipements

culturels font partie de l'offre économique des villes et sont tout à fait essentiels parce que la qualité économique d'une ville dépend également de la qualité de la vie tout court dans la ville.

Tout cet ensemble stratégique opère par un certain nombre de moyens que je vais, en dernier point, rappeler. Une commune a des possibilités de déployer sa stratégie à travers sept instruments différents. D'abord, bien entendu, une ville lève des *impôts*, effectue un certain nombre de dépenses locales qui agissent directement sur le prix de revient des entreprises, sur le niveau de l'activité économique. Deuxième élément, selon l'étendue du champ du secteur public local de production, les initiatives privées possibles sur la commune vont être plus ou moins grandes. Troisième élément, la commune assure une gestion économique de l'espace, elle fixe un certain nombre de règles du jeu économique en décidant des règles de circulation, des règles concernant les enseignes publicitaires, les conditions de stationnement, les modalités de fonctionnement d'un marché. En quatrième lieu, par sa politique fiscale, par sa politique sociale, par sa politique de tarification des services publics locaux, elle contribue à la redistribution des revenus locaux et donc à une action économique, également dans ce domaine. En cinquième point, elle joue un rôle de définition économique de l'espace, notamment à travers les schémas d'urbanisme et d'aménagement qui imposent des règles à l'occupation du territoire urbain et qui définissent la fonction économique des différentes zones. Sixièmement, elle participe à l'élaboration de données concernant l'environnement économique d'ensemble en contribuant à l'information économique, aux infrastructures, à la formation de l'image de la ville. Enfin, les communes peuvent également impulser le financement des investissements des entreprises, voire même y contribuer directement.

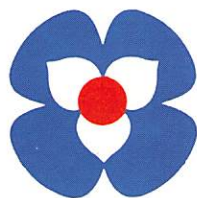
Ce rapide panorama met en évidence que nous avons, aujourd'hui, en matière économique, de véritables gouvernements locaux qui peuvent déployer des politiques économiques communales, qui ont les moyens de ces politiques. Même si, parfois, il y a certaines limites en raison d'une application stricte des textes ou en raison de certaines évolutions de jurisprudence, il n'empêche que les maires ont aujourd'hui de véritables pouvoirs économiques locaux.

Cela se traduit inévitablement par des compétitions territoriales (3), par des compétitions économiques entre les villes. Cette intensification de la compétition économique entre les villes n'est pas sans rappeler l'intensification des compétitions sportives entre les équipes qui défendent les fanions de leurs villes. Je terminerai sur cette image qui met bien en évidence combien aujourd'hui le domaine sportif et le domaine économique sont semblables : la compétition y est reine.

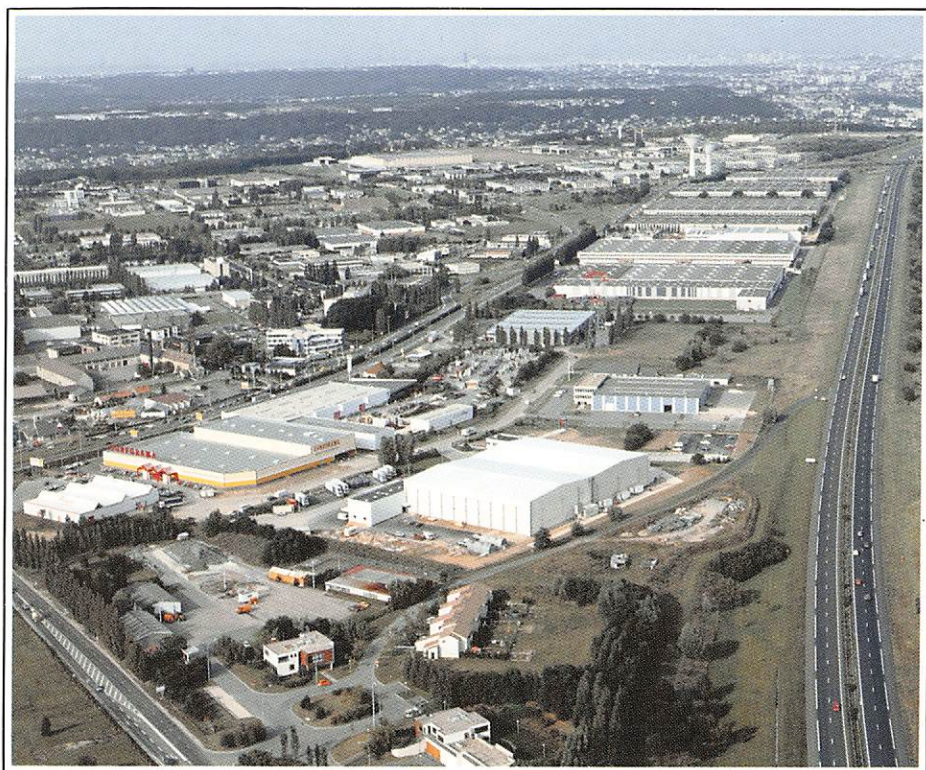
(3) Gérard-François Dumont : *Économie urbaine, villes et territoires en compétition*, Litec, Paris, 1993.



Cahiers du C.R.E.P.I.F



CENTRE DE RECHERCHES
ET D'ÉTUDES
SUR PARIS ET L'ILE-DE-FRANCE



**LES STRATÉGIES ÉCONOMIQUES COMMUNALES
EN ILE-DE-FRANCE**

Décembre 1993

N° 45