

SYNTHÈSE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

S'attaquer au problème du développement local était à première vue audacieux : tout, ou presque, n'a-t-il pas déjà été dit sur un thème déjà ancien ? Et ce thème, après avoir été très en vogue, n'est-il pas maintenant dépassé ? Si le développement local apparaît à la fin des années soixante-dix comme un véritable mythe, annonciateur d'une réorientation radicale des choix de politique économique et d'une mutation en profondeur des équilibres administratifs (J. Chevallier, « Administration et développement local en France », Revue française d'administration publique, n° 34, 1985, pp. 333 ss), ces illusions se sont depuis lors dissipées : non seulement les initiatives prises au niveau local n'ont pas été suffisantes pour sortir de la crise et résoudre les problèmes d'emploi, mais encore leur échec, parfois retentissant et coûteux pour la collectivité, ont montré qu'elles pouvaient générer des effets pervers ; plus profondément, l'idée même de développement local paraît contraire à la dynamique d'évolution du système économique, qui pousse à la dé-territorialisation croissante des activités, en rendant quelque peu dérisoires les efforts déployés par les autorités locales, dans le cadre de « bassins d'emploi » ou de « bassins de vie » bien exigus.

L'angle d'attaque choisi ici traduit le chemin parcouru depuis cette date : c'est en effet à travers la question de son financement que le développement local a été abordé ; il s'agissait de sortir ainsi des discours convenus, en s'interrogeant sur la capacité des autorités locales à mener à bien les actions nécessaires. Pour cela, il était indispensable de procéder à la confrontation des points de vue de chercheurs et de praticiens : l'organisation le 21 janvier

1994 d'une journée d'étude, dont les rapports ci-dessus présentés sont issus, a offert le cadre propice à cette confrontation ; le débat qui s'est noué à cette occasion, à partir d'analyses, tantôt générales, tantôt concrètes, voire techniques, a permis la « fertilisation croisée » des réflexions des uns et des autres. Des travaux il ressort clairement que, si le développement local reste un élément-clé de la dynamique locale et continue à alimenter un processus continu de transformation du local, il n'est plus considéré pour autant comme la panacée : l'approche mythique d'un développement local, paré de toutes les vertus, a fait place à une vision plus réaliste et plus lucide, sinon désenchantée, du phénomène ; ayant pris conscience des limites qu'il comporte, notamment en raison d'un ensemble de contraintes de nature financière (II), il s'agit de créer les conditions propices à sa réussite (III).

I / Le développement local est devenu, non seulement un axiome dont le bien-fondé relève de l'ordre de l'évidence, mais encore le principe axiologique commandant la gestion locale et dont dépend sa légitimité. L'idée selon laquelle les politiques nationales, visant à sauvegarder les grands équilibres macro-économiques et à assurer la promotion des grandes branches industrielles, ne suffisent plus et qu'elles doivent être relayées et complétées par des actions plus fines, de proximité, menées sur le terrain, s'est imposée ; et la politique de décentralisation a contribué à ancrer solidement cette conviction, en faisant peser de nouvelles contraintes sur les élus locaux : la légitimité de l'élu local dépend désormais de plus en plus de ses compétences de gestionnaire et de son aptitude à concevoir et à mener à bien une stratégie de développement.

1° Cet impératif explique que les collectivités locales se soient emparées résolument du nouveau droit d'intervention économique qui leur a été reconnu en 1982, sans trop se soucier des limitations qui l'entouraient. Sans doute, le cadre fixé était-il apparemment rigide, compte tenu de la double distinction opérée, d'une part entre le développement économique et l'aide aux entreprises en difficulté, d'autre part entre les aides directes et les aides indirectes : néanmoins, en l'absence de définition précise de la notion d'entreprise en difficulté ainsi que de démarcation nette entre aides directes et indirectes, et compte tenu des possibilités de dérogation ouvertes par les textes, à la faveur des conventions conclues avec l'Etat (S. Delignières), cette tentative d'encadrement a fait long feu (H. Groud) ; les collectivités locales se sont affranchies du carcan initial, sans qu'un contrôle de légalité devenu évanescant permette de les ramener dans le droit chemin. La loi de janvier 1988, qui interdit les aides directes des communes aux entreprises en difficulté et fixe des conditions plus restrictives pour les garanties d'emprunt, est restée elle aussi largement théorique. Les véritables contraintes sont en réalité moins juridiques qu'économiques : les collectivités locales ont été amenées elles-mêmes à infléchir leurs modes d'intervention en fonction des effets négatifs enregistrés (primes) (S. Delignières) et des risques encourus pour les finances locales (garanties) (F. Chouvel) ; en revanche, le cadre fixé en 1982 a volé en éclats, au fil des initiatives prises et au gré de la diversité des contextes

locaux : les règles de dévolution des compétences résultant des textes se sont ainsi effacées derrière l'impératif d'un développement local dont les élus locaux sont désormais comptables et garants.

2° *Le développement local n'a pas seulement justifié et légitimé une sensible dérive hors du cadre fixé par les textes : il a aussi impliqué une profonde transformation des modes d'action locaux, (J. Chevallier « Décentralisation et politiques publiques », in Décentralisation : bilan et perspectives, Actualité juridique droit administratif, n° spécial, avril 1992, pp. 120 ss). Le développement local implique d'abord un souci nouveau de globalisation : il s'agit de décloisonner les politiques locales, en prenant en compte l'ensemble des éléments susceptibles de concourir à la promotion de la collectivité ; les élus sont conduits à dépasser la logique de l'« équipement » et des « actions sectorisées », pour dégager de grands objectifs fédérateurs (R. Mézin, intervention au colloque). On est ici au cœur même de la logique de la décentralisation, qui suppose le passage de la logique « sectorielle », de type vertical, sur laquelle ont été construites les politiques publiques aux heures de gloire de l'État providence, à une logique « territoriale », de type horizontal. Le développement local passe ensuite par une mise en cohérence : il suppose que les élus soient capables de construire une stratégie de développement, qui les conduira à énoncer des préférences, à retenir des priorités, à arrêter des choix ; à travers cette rationalisation de la mise en œuvre des compétences locales, se profile l'intériorisation et la retranscription par les collectivités locales de la rationalité planificatrice que l'État avait fait prévaloir dans le cadre de l'élaboration des politiques sectorielles. Enfin, le développement local débouche sur la prise en compte de la complexité : il s'agit en effet de prendre en compte les contraintes multiples provenant de l'environnement, la multiplicité des partenaires possibles, l'enchevêtrement des responsabilités ; on n'est plus dans l'ordre des certitudes, mais dans le registre de l'aléatoire. L'objectif de rationalisation rencontre dès lors ses limites : les programmes de développement local doivent être confrontés en permanence à l'épreuve du réel : l'essor de la démarche évaluative au niveau local exprime une exigence nouvelle d'adaptation et d'ajustement en fonction des effets enregistrés.*

3° *Cette prise en compte de la complexité contribue à dissiper certaines illusions entretenues par le discours volontariste des élus. Le développement local ne se décrète pas : il résulte de la conjugaison aléatoire d'une série d'actions menées, de décisions prises, par un ensemble d'acteurs, privés et publics (G.J. Guglielmi). Les actions menées en faveur du développement local sont donc avant tout de type incitatif et supposent, pour leur réalisation, la contribution active des entreprises : les autorités locales peuvent tout au plus s'efforcer de sensibiliser le milieu local et chercher à orienter les comportements par des stimulants financiers ; leur rôle consiste avant tout à appuyer les initiatives et à soutenir les efforts des agents économiques. On entre ainsi dans une logique de partenariat (F. Rangeon) qui, indispensable à la mise en œuvre concrète des actions, tendra à remonter jusqu'au niveau des choix. Le développement local postule l'association étroite des divers acteurs locaux à sa conception (P. Guyard) : inconcevable lorsqu'il s'agit de poli-*

tiques économiques globales, la participation des citoyens peut devenir effective dans le cadre d'espaces de proximité ; et cette intervention active est censée permettre une meilleure prise en compte des « besoins sociaux » (D. Le Meur), ainsi qu'un meilleur ajustement de l'offre à la demande.

Si elles alimentent ainsi une dynamique de changement du local, les politiques déployées pour promouvoir le développement local rencontrent aussi des limites, qui réduisent leur impact concret.

II / Les politiques de développement local s'appuient sur un ensemble de postulats : la nécessité d'un soutien de proximité pour les agents économiques locaux ; la vocation naturelle des autorités locales à remplir cette fonction, dans la mesure où elles sont les mieux qualifiées pour évaluer les forces et les faiblesses de l'économie locale et les mieux armées pour définir et mettre en œuvre un projet collectif de développement ; l'aptitude enfin de ces autorités à mobiliser les moyens institutionnels et financiers appropriés. Or, ces postulats ne relèvent pas de l'évidence : à l'épreuve du temps, l'interventionnisme économique local a généré une série d'effets pervers, entraînant le recours à des mécanismes de correction, tels la remise en cause des primes par les régions ; mais surtout, l'action en faveur du tissu économique local se heurte à des contraintes financières qui réduisent son efficacité.

1° Le problème essentiel est celui de l'exiguïté des ressources que les collectivités locales peuvent mobiliser au service du développement local : l'analyse minutieuse des différentes formes de financement possibles montre qu'elles ne disposent en effet que d'une faible marge de manœuvre ; la tendance au plafonnement de ces ressources ne peut que réduire l'ambition des politiques de développement local et accroître leur sélectivité. On le constate d'abord à propos de la fiscalité (G. Gilbert). L'idée de « crise de productivité » du système fiscal local est à première vue paradoxale, alors que les prélèvements obligatoires des collectivités locales n'ont jamais été aussi élevés (6,9 % du PIB en 1994) et qu'ils représentent désormais la moitié des prélèvements d'Etat (14,2 % en 1994). Cependant, des signes montrent que ces prélèvements atteignent leurs limites : à partir de 1991, c'est en effet par la croissance des taux, et non plus par la croissance des bases que ces prélèvements ont augmenté ; on est ainsi passé d'une croissance fiscale « extensive » à un mode « intensif » de prélèvement. Or, cet alourdissement de la pression fiscale locale est durement ressenti par les contribuables ; et l'Etat s'est vu contraint d'intervenir pour atténuer les conséquences de cette évolution (les dotations de l'Etat représentent désormais 22,5 % des recettes fiscales locales, à travers les dotations destinées à compenser des dégrèvements ou à compenser allègement des bases et plafonnement des taux) ; mais ce processus, qui entraîne une déconnexion entre impôts votés et impôts acquittés, au détriment de l'exigence de lisibilité, ne saurait être poussé trop loin, sauf à saper les fondements mêmes de la fiscalité locale.

Le tarissement des modes traditionnels de financement public du développement local, c'est-à-dire par l'impôt, incite les collectivités locales à se tourner vers des modes de financement privé (G.J. Guglielmi) : le recours à l'emprunt est de plus en plus fréquent, mais il ne répond pas à tous les besoins et les collectivités locales cherchent à utiliser d'autres solutions, telles que le financement par crédit-bail (location d'un bien avec promesse unilatérale de vente) — les obstacles juridiques auxquels il se heurtait ayant été levés en 1987, au moins quand il s'agit d'équipements producteurs de recettes et que ces recettes sont assujetties à la TVA —, ou encore le marché d'entreprise de travaux publics. La tendance est cependant à la banalisation de ces modes de financement : en témoignent à la fois le statut des financeurs et les conditions (taux et durée) des prêts ; les prêts destinés au financement du développement local tendent à être de plus en plus considérés comme des prêts ordinaires par les établissements financiers. Ce plafonnement des ressources risque fort de provoquer un « effet de ciseau », les ressources locales étant vouées à rester stagnantes, alors que les besoins augmentent ; et cette pression risque de placer les élus en situation difficile.

2° Dans ce contexte de ressources rares, la concurrence entre collectivités locales tend à s'exacerber. D'une part, les collectivités locales ont une aptitude très inégale à prendre en charge le développement local : la décentralisation a renforcé les inégalités entre elles, en accentuant le contraste entre celles (régions, départements, villes) qui, dotées des ressources nécessaires, se sont attachées à construire d'authentiques politiques de développement et celles (petites villes et communes rurales), qui sont incapables de le faire, compte tenu de la faiblesse de leurs moyens. D'autre part, et surtout, de fortes disparités existent entre collectivités de même type, en raison de la structure du système de finances locales : les différences de potentiel fiscal sont considérables d'une collectivité à l'autre, notamment du fait de la localisation des entreprises ; et les dépenses de développement varient, non pas en fonction des besoins, mais du volume de ressources disponibles. Aussi, les collectivités locales sont-elles irrésistiblement portées à une surenchère, notamment fiscale : elles s'efforcent, en jouant sur les taux ou les bases d'imposition, d'attirer les entreprises sur leur territoire. Une telle concurrence a évidemment des effets dévastateurs pour les finances locales — les autorités locales étant conduites à accorder des avantages disproportionnés ou à prendre des risques excessifs (G. Gilbert) — ; elle aboutit à des implantations industrielles désordonnées ou anarchiques, à la multiplication des doubles emplois en matière d'équipements et à l'accentuation des inégalités locales, par un processus en spirale : ce sont en effet les collectivités les plus richement dotées qui attirent le plus facilement les entreprises. Ainsi, le développement local peut-il devenir synonyme d'égoïsme local et contribuer à aggraver les disparités : il a fallu que des mécanismes de péréquation soient mis en place à l'initiative de l'État pour limiter ces effets pervers ; et les élus sont désormais unanimes (G. de Robien, D. Le Meur) à admettre leur bien-fondé, au nom de l'idée de solidarité locale (J. Chevallier, « La résurgence du thème de la solidarité », in La solidarité : un sentiment républicain ?, PUF 1992, pp. 111 ss).

3° *Cet encadrement est cependant insuffisant pour éviter le risque d'une dérive financière : sommé d'un côté d'apporter la preuve tangible de sa capacité à promouvoir le développement économique et social de sa commune, de son département ou de sa région, mais confronté de l'autre à la pénurie des ressources disponibles, l'élu local est porté à une fuite en avant, qui l'amènera parfois à prendre des initiatives inconsidérées, de nature à compromettre l'équilibre des finances locales ; révélant souvent une insuffisance d'analyse des risques financiers encourus en ce qui concerne l'aide aux entreprises et des équipements disproportionnés par rapport aux besoins locaux, les pratiques locales montrent que les élus continuent à céder trop souvent au mythe d'un développement auquel tout doit être subordonné. Ces initiatives sont facilitées par l'absence de mécanisme efficace de contrôle. Le contrôle de légalité a été privé du plus clair de sa substance, en raison de la prudence des préfetures (S. Delignières). Le contrôle exercé par les Chambres régionales des comptes sur les budgets locaux est insuffisant pour prévenir d'éventuels dérapages (J.Y. Bertucci) : davantage curatif que préventif, il assure pour l'essentiel le rétablissement de l'équilibre budgétaire, à quelques difficultés près ; en revanche, il est impuissant à stopper un processus de dégradation d'une situation financière qui ne se révèle souvent que trop tardivement, en raison d'artifices comptables et budgétaires — l'équilibre apparent pouvant recouvrir un déséquilibre réel. Quant à la responsabilité juridico-financière que les collectivités sont susceptibles d'encourir, notamment en matière de garanties (F. Chauvel), elle ne constitue pas un garde-fou suffisant.*

En fin de compte, c'est par la révélation de certains scandales qu'une prise de conscience s'est produite du côté des élus locaux : non seulement le développement local ne se décrète pas, mais encore sa réussite dépend de la réunion de certaines conditions.

III / Une approche plus prudente et plus modeste du développement local tend désormais à prévaloir. L'impératif de développement ne saurait suffire à justifier n'importe quelle action ou à autoriser n'importe quelle entorse aux règles normales de gestion ; au contraire, des actions mal ciblées ou des dérives mal contrôlées risquent de compromettre à terme les politiques engagées. Le développement local ne s'improvise pas. Il suppose une transformation en profondeur des modes de gestion locale, passant par la mobilisation des ressources humaines nécessaires : la responsabilisation des élus et le suivi effectif par eux des dossiers, ce qui implique sans doute une nouvelle limitation du cumul des mandats (R. Dosière, intervention au colloque) ; la professionnalisation de la fonction publique locale, ce qui exige la rupture avec un clientélisme trop longtemps pratiqué ; la constitution de véritables agences de développement, ce qui suppose l'injection de compétences économiques et financières. Au-delà cependant de ces conditions générales, se profilent d'autres conditions plus spécifiques.

1° *L'idée d'une rigueur plus grande dans la construction des politiques de développement locales est désormais admise par tous. Cette rigueur doit résulter d'abord de la fixation par l'Etat, partenaire incontournable du déve-*

loppement local, de règles du jeu claires, sur le plan administratif comme sur le plan financier : ces règles du jeu sont nécessaires pour clarifier les compétences des uns et des autres (G. de Robien), en réduisant les « affaires mixtes » et les « financements croisés », qui sont un facteur de dilution des responsabilités ; elles doivent permettre aussi de réduire les effets négatifs de la concurrence sauvage entre les collectivités locales, notamment grâce à l'encadrement des taux d'imposition. La liberté locale doit être une liberté encadrée, l'autonomie locale se déployant dans le cadre balisé par l'Etat. Mais la présence active de l'Etat est aussi un élément indispensable de mise en cohérence des politiques de développement local et de réalisation des actions : il n'y a pas de développement local concevable sans l'appui financier de l'Etat. La rigueur doit résulter encore de la restauration des contrôles, administratifs et financiers : l'établissement d'un contrôle de légalité effectif passe par le renforcement des services juridiques des préfetures ; quant aux Chambres régionales des comptes, leur démarche traduit déjà une volonté d'aller au-delà du contrôle budgétaire classique pour s'efforcer de prévenir certains errements (J.Y. Bertucci).

C'est cependant sans doute par une meilleure transparence financière que la détérioration des comptes locaux devrait pouvoir être enrayerée. Même si elle reste marquée par l'approche classique des comptes publics, fondée sur l'analyse des flux budgétaires et le calcul de ratios (P. Laurent), la réforme comptable des communes (nomenclature M 14) va dans le bon sens, en permettant une meilleure appréciation de la situation financière d'une collectivité : il s'agit dès lors d'inculquer aux fonctionnaires locaux une « nouvelle culture comptable », qui devrait déboucher à terme sur la mise en cause de certains des principes les mieux affirmés de la comptabilité publique, comme celui de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Au-delà de cette clarification comptable, il convient d'asseoir les fondements d'une véritable analyse financière de la situation des collectivités locales, visant à apprécier la capacité du débiteur à faire face à ses engagements (M. Klopfer) : à partir des documents de base et des ratios classiques, l'analyste doit chercher à mettre en évidence les signes prémonitoires de dégradation des comptes et déterminer les conditions de l'équilibre futur ; cela présuppose que soit systématiquement organisée la « communication financière » des collectivités locales (J.B. Mattret).

2° On reste cependant au milieu du gué, si l'on ne s'attaque pas au serpent de mer de la réforme des finances locales : les politiques de développement local sont en effet hypothéquées par un système générateur d'inégalité, d'opacité, d'arbitraire. Néanmoins, la probabilité d'une réforme d'ensemble, par remise à plat du dispositif, se heurte à de considérables difficultés : certes, les élus locaux dénoncent vivement, toutes tendances confondues, la complexité abusive et l'absence de lisibilité de ce système ; mais, en tant que parlementaires, ils manifestent aussi une vigilance extrême par rapport à tout ce qui pourrait changer les règles du jeu et modifier la répartition des ressources. Pourtant, la simple correction des déséquilibres les plus criants, par l'institution de dispositifs de péréquation, s'avère insuffisante. L'institution de taux uniformes fixés par la loi aurait le mérite de supprimer la surenchère sur les

taux, au prix de l'amputation de l'autonomie financière locale (G. Gilbert) ; elle ne résoudrait cependant pas le problème de l'inégalité des ressources. Aussi une évolution vers un meilleur équilibre entre les impôts locaux et une meilleure répartition entre les collectivités locales apparaît-elle souhaitable (G. Gilbert) : le rééquilibrage de la fiscalité locale passe par la réduction du poids d'une taxe professionnelle, qui entraîne la surimposition des entreprises (qui acquittent 60 % des impôts locaux) et avive la concurrence fiscale entre collectivités, tandis que l'élargissement de l'assiette permettrait la diminution des taux ; mais surtout une évolution vers la spécialisation apparaît souhaitable, les divers impôts étant affectés en exclusivité à un niveau territorial donné, en tenant compte de ses caractéristiques propres (fiscalité assise sur les habitants pour les communes et les départements, fiscalité assise sur les entreprises pour les groupements de communes et les régions).

3° Enfin, le développement local postule la construction d'espaces élargis, de territoires plus vastes, notamment par l'utilisation de la technique de l'intercommunalité. Cette idée avait été fortement présente au début des années quatre vingt : on avait pu alors constater que la dynamique du développement local avait entraîné l'apparition de nouveaux découpages territoriaux (bassins d'emploi, pays...), expression de solidarités de type fonctionnel, au-delà de la carte administrative officielle. Le mouvement a été quelque peu bloqué par la logique de la décentralisation, qui a eu pour effet paradoxal de conforter les découpages traditionnels : il n'y a pas dans la réforme de 1982 d'encouragement aux formules de regroupement intercommunal ; pire, la réforme a favorisé un mouvement de dé-fusion. Le mouvement a cependant repris avec l'institution, par la loi du 6 février 1992, des « communautés de communes » et des « communautés de villes ». Une politique de développement local ne peut en effet se déployer que dans le cadre de périmètres d'action plus larges : elle doit s'appuyer sur des structures de coopération intercommunales, seules capables de drainer des ressources et de mettre en synergie les initiatives locales (P. Guyard) ; l'impératif du développement local implique donc une restructuration de la carte territoriale, par la création d'un espace fonctionnel intercommunal.

La prise en compte des contraintes financières débouche ainsi sur une vision plus réaliste du développement local : si celui-ci reste un objectif mobilisateur et un thème fédérateur des politiques locales, il ne signifie pas pour autant que tout soit désormais possible ; non seulement les collectivités locales ne peuvent qu'accompagner les initiatives prises par les agents économiques, qui en sont les véritables promoteurs, mais encore la rareté des ressources disponibles doit les inciter à n'entreprendre des actions qu'à bon escient et en s'entourant des garanties nécessaires. Après avoir alimenté une dynamique de montée en puissance des autorités locales, le développement local est ainsi devenu le prétexte à une rationalisation de leurs méthodes d'intervention et de gestion, qui doit contribuer à modifier profondément le sens de leur institution.