

DES STRUCTURES COMMUNALES A REVOIR POUR NOS VILLES

Refaire nos villes, cela n'implique-t-il pas refaire nos communes urbaines ?

En mars, 470.000 conseillers municipaux seront élus pour six ans. Parmi eux, sans doute davantage qu'aux précédentes élections municipales, de nombreux « nouveaux ». Mais combien auront le courage de se poser le problème du cadre communal et des institutions dans leurs rapports avec la nouvelle civilisation urbaine ? Beaucoup les

considéreront comme une donnée extérieure sur quoi ils n'ont pas de prises. Beaucoup entonneront contre une réforme possible, la trompette classique de la défense des libertés locales entendu au sens du *statu quo*. Et pourtant, la forme de la ville, la vie qu'on y vivra demain dépendront largement de la solution que l'on apportera aux institutions : et cela du dedans sans qu'il soit toujours nécessaire d'attendre une réforme de la réglementation.

I. Y a-t-il une spécificité de l'administration des communes urbaines par rapport à la structure communale française ?

1. Le cadre juridique.

Une des caractéristiques du droit communal français est son uniformité : les règles qui régissent une commune de 200 habitants sont, dans l'ensemble, les mêmes que celles des villes de 500.000 habitants.

On a coutume, en mode de bouc émissaire, d'imputer cette situation à un legs de l'histoire : la Révolution qui se méfiait du provincialisme et des régimes d'exception (et créa ainsi le département de toutes pièces) s'appliqua, en effet, à rendre uniforme le statut des communes en faisant table rase de tous les privilèges et inégalités. La première loi municipale en France, celle du 14 décembre 1789, étend un même régime à toutes les communes. Les révolutionnaires, logiciens, universalistes, ont, en les favorisant, forcé les institutions locales dans un moule unique. Cette unité de la réglementation, inconnue à l'étranger, a permis à Napoléon, successeur de la monarchie sur bien des points, d'asseoir la tutelle du pouvoir central, pour 150 ans et peut-être davantage.

En fait, l'explication historique n'est pas la seule : l'uniformité du régime communal, l'absence de prise en

compte de la géographie est également le fait du tempérament français (1) : regardons, par exemple, la manière dont procèdent les jardiniers de notre pays : ils ordonnent la nature d'une manière symétrique et régulière et le jardin à la française s'adresse à la logique de l'esprit : le jardinier anglais ou allemand ne rase pas tout avant de recommencer : il tient compte de la nature existante et de la végétation en place.

Quoi qu'il en soit, le régime juridique des pays étrangers différencie très souvent les petites et les grandes communes et a tendance à isoler les très grandes agglomérations. Ainsi, en Angleterre, on distingue les districts urbains (564) et les districts ruraux (473) : dans les zones rurales se perpétuent des paroisses (11.300) qui n'ont pas leur équivalent en milieu urbain. Par contre, les gestions des grandes villes se font, la plupart du temps, dans le cadre de comtés (le Grand Londres), de bourgs métropolitains (28) ou de bourgs-comtés (83), ces derniers intéressants, en fait, toutes les villes de plus de 75.000 habitants. Comme l'Angleterre, la Scandinavie, la Hollande, l'Allemagne différencient leurs droits locaux.

(1) Voir en annexe la manière dont les Français se représentent la commune.

« Notre régime juridique est celui de l'uniformité... Nos lois sont sans nuances !... Il n'est de différence, que dans le nombre de conseillers et cette différence est très petite. Au demeurant, même compétence et mêmes pouvoirs. Cette uniformité favorise la centralisation : elle empêche les différenciations nécessaires. Elle est une invite permanente faite au pouvoir central de prendre des mesures identiques pour les cités et les bourgs... D'une manière générale, l'Etat dans sa structure interne ne fait pas place à la géographie humaine. »

MICHEL DEBRE DANS LA « REPUBLIQUE ET SON POUVOIR »

« Au rebours de tous les législateurs avant et après 1789, hors de France, contre tous les enseignements de l'expérience contre l'évidence même des choses, il a refusé de constater qu'en France, il y a au moins deux espèces d'hommes, ceux de la ville et ceux de la campagne, parlant deux types de société locale, la commune urbaine et la commune rurale ; il n'a pas voulu tenir compte de cette différence capitale. Il a statué pour le Français en général pour le citoyen en soi, pour des hommes fictifs, si réduits que nulle part le statut qui leur convient ne peut convenir à des hommes réels et complets. D'un seul coup, les ciseaux législatifs ont, d'un seul patron découpé dans la même étoffe, trente-six mille exemplaires du même habit, le même habit indifféremment pour toute commune, quelle que fût sa taille, un habit trop étroit pour la cité et trop large pour le village, dans les deux cas disproportionné et d'avance hors de service parce qu'il ne s'adaptait ni aux corps très grands, ni aux corps très petits. Mais, une fois expédié de Paris, il a fallu l'endosser, vivre dedans : on y a vécu tant bien que mal, comme on a pu, chacun dans le sien, faute d'un autre mieux ajusté : de là, pour chacun, des attitudes étranges et, à la longue, des effets d'ensemble que ni les gouvernements, ni les gouvernés n'auraient prévus. »

HIPPOLYTE TAINÉ « LE REGIME MODERNE »

Dans les faits, le régime français commence d'ailleurs à se différencier et n'est plus aussi absolu qu'on le présente volontiers. Dès le Directoire furent institués des régimes différents de tutelle selon la taille des communes. Citons rapidement quelques rubriques :

POLICE : la police est étatisée en 1941 dans les seules villes de plus de 10.000 habitants.

ELECTIONS : 1947 : les communes de moins de 9.000 habitants votent à la majorité absolue ; les communes de plus de 9.000 habitants, à la représentation proportionnelle.

1959 : seules votent à la représentation proportionnelle, les villes de plus de 120.000 habitants.

1964 : toutes les communes votent désormais au scrutin majoritaire, mais le panachage est autorisé dans les communes de moins de 30.000 habitants.

IMPÔTS : Art. 1584 du Code des impôts : taxe additionnelle aux droits d'enregistrement dans les communes de plus de 5.000 habitants.

TUTELLE FINANCIÈRE : décret du 12 août 1950 : règles différentes pour les communes de moins de 20.000 habitants de 20 à 80.000 et de plus de 80.000.

COMPTABILITÉ : instauration progressive d'un cadre comptable différent pour les petites communes.

STATUT DES AGENTS COMMUNAUX : loi du 28 avril 1952, distingue les communes ayant moins de 40 agents et les autres.

NOMBRE DES ADJOINTS : loi du 5 avril 1884 : le nombre varie suivant le nombre d'habitants ; les seuils sont de 2.500, 10.000 et 50.000.

- Une commune de 2.000 habitants : un adjoint.

- Une commune de 500.000 habitants : 12 adjoints.
- Une commune de 100 habitants : 9 conseillers municipaux.
- Une commune de 65.000 habitants : 37 conseillers municipaux (Paris : 90 ; Lyon : 61 ; Marseille : 63).

TRAITEMENT DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE : A titre d'exemple, le traitement mensuel net (retenues de Sécurité sociale et de retraite effectuées) ; pour une commune de 2 à 5.000 habitants, il est compris entre 690 et 1.350 F ; pour une commune de 80 à 150.000, de 2.350 F à 2.900 F, etc.

Les différenciations ne manquent donc pas : notons cependant que jusqu'à présent, elles prennent généralement appui sur la taille des communes (critère automatique et simple) et non sur des réalités géographiques ou sociologiques. C'est seulement depuis quelques années qu'un progrès semble se dessiner au niveau des idées. Mais, il y a encore loin des intentions à l'application réglementaire : politiquement, administrativement, un système national ou du moins automatique est plus facile à faire valoir et l'on a toujours la crainte qu'un système adapté aux situations rouvrirait la porte à des voies régionalistes (un système fiscal pour la Bretagne, un autre pour le Limousin...), jugées, non sans raison, comme assez dangereuses pour le pays et pour les régions elles-mêmes.

2. Le problème des communes rurales : l'exiguité pour la gestion.

La dispersion de la population sur le territoire rural, les nouveaux besoins d'équipement, l'exode rural accentué dans bien des régions, la concentration du système de vie sociale et économique autour de bourgs-centres au détriment des villages grâce, en particulier, au développement de l'automobile, telles sont les principales données du problème communal en milieu rural : la taille des communes est maintenant souvent trop restreinte pour que la gestion communale puisse s'exercer avec efficacité.

37.960 communes, c'est beaucoup pour 48 millions d'habitants. La Grande-Bretagne n'a que 1.354 communes de plein exercice et 11.300 paroisses pour près de 55 millions d'habitants, l'Allemagne 24.500 pour la même population. Cuba n'a que 40 municipes, l'Italie, 7.700, les U.S.A. 16.000, la Belgique 2.663 pour 9 millions d'habitants, la Yougoslavie a diminué de 10 fois le nombre des communes. La France détient un record. Encore, la répartition des habitants sur le territoire français ne fait-elle que rendre plus sensible les déséquilibres. Avec l'exode rural, les petites communes de 50 habitants se multiplient.

808 communes ont moins de 50 habitants (27.000 habitants) ;
3.423 communes ont moins de 100 habitants (228.000 habitants) ;
10.784 communes ont moins de 200 habitants (1.325.000 habitants) ;
23.963 communes ont moins de 500 habitants (5.578.000 habitants) ;
31.211 communes ont moins de 1.000 habitants (10.573.000 habitants) ;

5.500.000 Français habitent dans des localités de moins de 500 habitants.

En un demi-siècle, de nombreuses communes de la France du Sud-Ouest et du Centre ont perdu les deux tiers et parfois davantage de leurs habitants. L'exode rural a vidé (sauf encore pour quelques années, à l'ouest de la France) certaines communes au-dessous de l'optimum. Au-dessous de 200 et peut-être de 500 ou 1.000 habitants, on peut se demander s'il convient de garder tous les services de base (école, mairie, etc...) et le système de gestion traditionnel.

La commune, comme d'ailleurs bien d'autres échelons administratifs, devient trop exiguë ; d'ores et déjà, le département lui a pris certaines tâches (services d'assistance, d'incendie, équipement scolaire, etc...) et le chef-lieu de canton ou une ville-centre (les deux ne coïncidant pas toujours) assument de plus en plus des fonctions telles que foyers de progrès agricole, écoles modernes, etc...

3. Au niveau des agglomérations les problèmes sont différents.

Au niveau des agglomérations, le problème n'est pas celui de l'exiguïté communale. Bien sûr, il existe de petites communes. Le Délégué du District de la Région de Paris rappelle que dans l'échantillon des 1.305 communes qui constituent le District, il en est de 25 habitants.

District (Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne), 1.305 communes dont :

- 58 ont moins de 100 habitants ;
- 578 de 100 à 500 habitants ;
- 213 de 500 à 1.000 habitants ;
- 135 de 1.000 à 2.000 habitants ;
- 163 de 2.000 à 10.000 habitants ;
- 134 de 10.000 à 50.000 habitants ;
- 24 plus de 50.000 habitants.

Mais dans l'ensemble, ce n'est pas en soi que se pose, dans les grandes agglomérations, un problème d'exiguïté de la gestion communale. Le problème est autre : il réside dans la complexité plus grande du tissu urbain et le fait que la commune traditionnelle ne peut plus seule - quelle que soit sa taille (Asnières a 80.000 habitants, soit autant que les Hautes-Alpes) - concevoir et promouvoir un équipement local valable. De plus, la législation française n'est pas adaptée aux phénomènes de la croissance. Analysons ces deux points.

A force de construire, je crois bien que je me suis construit moi-même.

P. VALERY.

La complexité du tissu des agglomérations.

Les missions de la ville ne sont plus toutes assurées sur son propre territoire : la fonction résidentielle progresse à la périphérie, les emplois se concentrent dans un centre des affaires, dépeuplé la nuit et sur des zones industrielles éloignées ; les services et les loisirs forment des ensembles à l'échelle de l'agglomération - et parfois de la région - dont la croissance est à la mesure de l'évolution de la consommation individuelle. Plus que la continuité du tissu urbain, c'est l'organisation des déplacements habitat-travail et la répartition de la croissance démographique entre les communes qui permet, aujourd'hui de préciser les limites des agglomérations.

Deux types de problèmes deux tailles de villes

● Ville de T..., 5.000 habitants : la commune utilise pour le ramassage des ordures ménagères un tombereau tiré par un tracteur : un accord est passé avec un fermier qui utilise certains déchets.

● Le service de nettoyage de Paris élimine chaque année 800.000 tonnes d'ordures ménagères : trois mille éboueurs, 450 cantonniers, un budget de 850 millions de francs, 600 auto-tombereaux, 101 balayeuses-arroseuses et balayeuses-ramasseuses, 300.000 balais usés par an ; 900 urinoirs à entretenir, 6.500 bancs à peindre chaque année, 12.000 m² de feuilles mortes, 32.000 plaques de nom de rue à laver, un réseau d'égouts de 1.500 km et 10.000 bouches de lavage, 4 usines d'incinération.

691 communes françaises font partie des agglomérations de plus de 100.000 habitants, soit moins de 2 % des communes. Mais y vivent 17 millions d'habitants, soit 35 % de la population française.

Aux Etats-Unis : plus de 1/5 des ménages vivent en banlieue.

La prise de conscience du phénomène en cours n'est pas encore complète. Le tissu urbain traditionnel n'a pas subi de modifications suffisamment importantes pour que le citadin aperçoive sans effort le dessin de la ville future. Les immeubles vétustes existent toujours et si les nouvelles zones périphériques déversent quotidiennement vers le centre des foules de plus en plus nombreuses de travailleurs et d'acheteurs, c'est encore autour du schéma ancien que s'ordonnent les réflexions.

Or, ce schéma convenait à une situation qui a presque complètement disparu. Il traduisait une ségrégation sociale très nette : le centre, instrument de la propriété de quelques-uns, lieu d'élection des moyens de commandement et des établissements commerciaux, accueillait, en son sein, ou près de lui sur les terrains les mieux exposés et les mieux reliés, une population résidentielle assez riche : appartements spacieux au cœur de la ville, maisons bourgeoises dans les quartiers agréables.

Autour, dans ce que l'on nomme les faubourgs, et sur les communes de banlieue, s'installaient les activités industrielles parfois nuisantes et leurs ouvriers.

Les faibles revenus des travailleurs, la longue durée du travail, l'absence de véhicules individuels, rendaient minimes les échanges entre la ville et ses banlieues industrielles.

Le centre vivait en symbiose avec son environnement résidentiel dans l'ignorance de masses parfois impor-

tantes de population périphérique, et tout à sa fonction de négoce, d'administration ou de production à destination de l'extérieur.

Pour sommaire qu'elle soit, cette description existe encore dans bien des esprits ; pour beaucoup de responsables, la ville et ses banlieues sont des entités bien distinctes dont on traite séparément les problèmes.

Pourtant, depuis plusieurs dizaines d'années, la situation évolue. La ville a besoin d'espaces pour y développer son activité : elle rogne petit à petit sur les quartiers périphériques, puis sur les communes voisines. Elle y installe des entrepôts, des petites industries, des commerces et des annexes administratives.

Dans le même temps, la banlieue s'étend : les lotissements de 1900-1930, les cités ouvrières, neutralisent le sol au plus près du centre dont l'attraction devient de plus en plus forte. Ainsi se constituent, dans les faubourgs des « quartiers tampon », lieux d'approvisionnement d'une banlieue diffuse étalée aux alentours.

Si, autrefois, chaque palier de l'évolution correspondait à une nouvelle organisation de la cité, le rythme actuel de croissance et l'intensification des échanges modifient la vie urbaine sans que les structures aient le temps de s'adapter. Il faut maintenant construire de grandes zones à la périphérie car la reconquête des banlieues pavillonnaires et des faubourgs est une tâche incompatible avec les moyens de l'agglomération. Celle-ci s'étend en couronnes concentriques, plus ou moins denses suivant l'époque de leur construction.

L'étalement qui en résulte ne permet pas la constitution de centres secondaires, pourtant indispensables : le seul emplacement intéressant les activités économiques est le centre de l'agglomération ; là seulement elles peuvent espérer attirer une clientèle importante (les voies de circulation y convergent toutes, alors que les liaisons transversales n'existent pratiquement pas).

Plus il y a d'emplois au centre, plus la consommation individuelle croît, et plus s'affirme la convergence des déplacements. Le centre prend une importance grandissante pour une population rejetée à la périphérie car il offre les principaux emplois et tous les services qui sont le propre de la fonction urbaine.

Dans l'avenir, la prééminence de l'activité tertiaire, l'accroissement des besoins des habitants, la simplification (théorique) des problèmes de déplacement par l'utilisation systématique de véhicules individuels partout où il ne sera pas possible de mettre en place un système de transports en commun pratique et bon marché, accentueront la convergence et la simultanéité des déplacements. Tous les efforts réalisés en vue de favoriser la circulation radiale et l'accès au centre risquent de grossir le phénomène.

Parallèlement, la valeur du sol dans la zone centrale augmentant, les rénovations et les aménagements d'infrastructures deviennent presque impossibles à réaliser, tandis que le difficile franchissement des espaces urbanisés allonge démesurément les durées des trajets, entraînant des pertes financières et des coûts humains très lourds.

De même, toute initiative isolée de construction (programmes lancés par des communes sans souci de leur intégration dans l'ensemble urbain), participe au développement en tache d'huile et se traduit par un coût collectif

important. Il est, en effet, nécessaire « d'irriguer » l'ensemble du tissu urbain, de multiplier les infrastructures desservant les nouvelles zones d'habitation, ce qui se traduit par un réseau « en étoile » de plus en plus dense et onéreux car il est tracé dans des zones urbaines difficiles à percer.

Ainsi voit-on se constituer, en lieu et place de l'ancienne juxtaposition de communes, une *unité nouvelle*, réunissant en une organisation convergente des zones complémentaires.

Cette unité nouvelle - l'agglomération - a ses problèmes techniques et ses problèmes sociaux. Elle ne peut plus assurer l'épanouissement des individus, leur accès à tous les services urbains, leurs meilleures conditions de travail et d'habitat sans un aménagement d'ensemble issu d'une volonté concertée de toutes les communes composantes.

Organiser le tissu urbain, les infrastructures et les fonctions de sorte que tous les citoyens aient un accès facile à toutes les sortes de services, devient une tâche primordiale : c'est « l'un des grands objectifs de la société contemporaine » (2).

Un tel but suppose, d'une part, le rapprochement des habitants et des services, d'autre part, l'amélioration des liaisons et moyens de transport entre les résidences et les lieux d'emplois et des services « concentrés » (centre des affaires et zones industrielles).

Pour réaliser cela avec les moyens toujours insuffisants, il faut, au préalable décider, de la répartition des services d'une agglomération, de la localisation des résidences, de l'organisation correspondante des routes et des transports.

Au lieu d'une croissance « en tache d'huile », il importe de donner à l'agglomération un schéma d'aménagement susceptible de minimiser les coûts collectifs et d'orienter le développement spontané. Cela ne peut aller sans des révisions déchirantes et l'abandon de certaines ambitions communales.

Il y a loin, des projets actuels, conçus à l'échelon communal, aux vastes opérations indispensables. Ces dernières impliquent un effort commun, dégagé des ambitions de clocher, tout entier tourné vers l'organisation de la croissance.

Le phénomène de la croissance.

Nous venons de voir qu'une des données majeures du problème communal en milieu urbain provenait de la complexité et de l'interdépendance de plus en plus grande du tissu urbain des grandes agglomérations.

Mais il est un autre problème, c'est celui de la croissance : chaque commune d'une agglomération ne participe pas au même rythme à la croissance urbaine. Or, à une époque où la croissance urbaine va être probablement plus forte qu'à aucun moment de notre histoire, notre législation administrative et financière (fiscale en particulier) n'est pas adaptée à l'évolution, à la croissance forte, voire « galopante ».

Ceci est d'abord vrai au plan financier. Ainsi, une commune comme Massy dont la population a triplé de 1954 à 1962 a vu son budget de fonctionnement multi-

(2) G. Holmes-Perkins, « Comprehensive plan for the City of Philadelphia, 1960 ».

plié par 11, et son budget d'équipement par 57. Notre législation financière ne connaît que l'anticipation imparfaite sous la forme de l'emprunt qui assure le financement de plus de 55 % des dépenses d'équipement des communes alors qu'il devrait y avoir une législation particulière pour les communes en forte croissance. La péréquation (faible, il est vrai) qu'elle établit au plan national est purement statique ; elle se fait imparfaitement entre communes riches et communes pauvres (et ne compense pas les inégalités du système où les communes industrielles sont pénalisées en fait), alors qu'il conviendrait d'envisager en tant que telles les communes-champignons.

Quelle est alors la tentation pour la commune qui est dans la couronne de croissance d'une agglomération ? Se donner en partie à un promoteur privé qui, sur les plus-values qu'il tire d'un terrain périphérique moins cher, en distrairait une partie pour aider la commune-support (routes, écoles, assainissement... etc...). Encore le promoteur connaît-il les faiblesses des communes et avec un strict minimum de concours obtient-il d'elles, grâce souvent en plus à de ravissantes maquettes, des avantages ou des dérogations qui lui sont indispensables. Il y a là un scandale ouvert contre lequel personne ne s'élève ni à droite, ni à gauche et qui est le résultat du système statique de nos finances locales.

Il y a aussi le plan des institutions municipales proprement dites : la durée du mandat (six ans) complétée par des élections partielles dans des cas limités est très valable pour un milieu stable. Mais elle pose des problèmes dans certaines agglomérations urbaines où en fin de mandat il ne reste souvent plus que 5 ou 6 conseillers utiles sur 21 (cas d'une commune de 3.000 habitants) car les autres ont disparu (par décès, départ déménagement) où étaient des « queues de listes » inefficaces. La durée du mandat est trop longue pour le cas de mutations profondes qui demandent que précisément les nouveaux arrivés qui ont les plus gros besoins fassent valoir leur point de vue dès leur arrivée. Ainsi, actuellement, la représentation municipale des 40.000 habitants de Sarcelles est encore assurée par les villageois de l'ancienne commune élue il y a six ans quand les premiers immeubles sortaient à peine de terre.

Il faudra trouver des solutions. Si l'on ne veut pas s'orienter sur des réglementations stéréotypées (le renouvellement par moitié tous les trois ans) qui ne serait pas valable pour toute la France, il faudra trouver un instrument de mesure rapide de la croissance : or les recensements ne se feront plus que tous les dix ans et les recensements partiels ne sont pas automatiquement mis en œuvre. Pourquoi ne pas plus simplement d'ailleurs s'appuyer sur les installations de compteurs électriques ?

Le problème de la démocratie ne se pose pas de la même manière dans villes et campagnes.

Le problème de la démocratie, de la participation effective des citoyens à la gestion locale se pose en termes assez différents à la campagne et à la ville. *A la campagne*, le problème n'est pas celui de la participation, ni de la connaissance et des contacts avec les élus : le nombre des abstentions est assez faible en milieu rural (20 à 30 % contre 60 % parfois dans les villes) et la vie communale inté-

resse les citoyens des petites communes dans des termes très concrets. Le problème est ici davantage celui de l'ouverture aux soucis socio-économiques, régionaux, politiques, les communes rurales risquant de se refermer en monde clos sur elles-mêmes (3).

Il est vrai que des faits se chargent de provoquer cette ouverture. Mais, ce qui est grave, c'est d'une part que la conscience collective ne s'en rend pas compte et ne suit pas toujours, c'est d'autre part que l'ouverture ne s'effectue pas autour d'un même échelon. Pour des raisons d'efficacité dans la gestion, des services « privés » ou publics (le commerce, le curé, l'école, les P et T, le percepteur, l'animateur agricole) tendent à se concentrer et à quitter la commune de base. Mais tout ceci s'effectue au coup par coup et selon des critères de rentabilité ou de rationalité très différents. Pour les uns, le regroupement est de deux à trois communes et se fait de telle manière (cf. la dernière circulaire de l'Education Nationale), publiée à l'insu du Ministère de l'Education Nationale et de l'aménagement du territoire), pour les autres, il est de huit ou dix et se réalise de telle autre manière. Le problème véritable des communes rurales consiste donc, en face de différents critères de dimension optimale, à ne pas laisser faire « technocratiquement » les regroupements au coup par coup, mais à déterminer un commun dénominateur ; ce compromis est indispensable si l'on veut qu'il existe un échelon où le contact avec les citoyens s'effectue dans une unité où le carrefour et où la synthèse soient possibles. Ce qui fait la force des communes, c'est précisément cette dimension de l'interconnexion entre les problèmes. Si on la laisse se volatiliser au nom de l'efficacité de tel ou tel service, il n'y aura plus d'échelon valable de dialogue ayant une dimension territoriale. Le problème consiste, comme le dit M. Hourticq, à faire coïncider le maximum de densité technique et le maximum de participation civique.

Au niveau des grandes villes, le problème est un peu différent, bien qu'il procède aussi de cette exigence de polyvalence dans le dialogue avec les habitants et que, là aussi, au nom de la technocratie les différents échelons des services s'éparpillent entre des unités maximum de 3.000, de 25 ou même de 50.000 habitants. Il y a en tous cas, il faut le reconnaître et le dire nettement, contradiction entre le souci de se placer au niveau de la conception d'ensemble d'une agglomération et du choix de son destin et le dialogue dans une unité où le contact humain soit possible pour la démocratie quotidienne.

Alors ?

Alors, il convient de ne pas ruser et, à la différence du milieu rural, ne probablement pas chercher le commun dénominateur. A quoi servirait de choisir de fausses unités et d'y enfermer là, la démocratie. Les vraies décisions se formeraient soit en dessous de ce cadre, soit surtout en dessus, car il faut bien qu'un jour, le destin des agglomérations se pense dans leurs dimensions vraies. Il est, par exemple, navrant que pour la politique des métropoles régionales qui doivent se promouvoir, Lille et Roubaix et Tourcoing, ou Nancy et Metz par exemple n'aient pas une profonde unité dans l'établissement de leurs plans.

(3) Exemple de l'enseignement technique : il arrive difficilement à s'implanter dans les zones de fort exode rural où il serait nécessaire, les communes rurales se refusant à faire un effort pour des enfants qui vont quitter la commune.

Alors, ne faut-il pas reconnaître l'existence de deux niveaux ? l'un pour la gestion, l'autre pour la conception de l'ensemble et la mise en œuvre des grands moyens collectifs d'équipement.

II. Les principes d'une réforme

Arrêtons-nous au moment où nous esquissons une solution ; dégageons avant quelques principes.

Quelle que soit la direction choisie pour une réforme, il faut résolument se poser les problèmes (et ceci est vrai dans les communes urbaines comme dans les communes rurales) en terme de finalité. Ce qu'il convient de faire pour rechercher une réforme, c'est se poser lucidement le problème du rôle de la commune et de la dimension à laquelle doit se faire le ou les dialogues.

Or, dans cette recherche, ce n'est pas le financier ou l'administratif qui doivent, au nom de leurs lois propres, imposer leurs dimensions. Elles doivent rentrer dans le rang : c'est-à-dire être les servantes et non l'inverse. Or, attention ! De nombreux réformateurs, et quelques commissions de réforme moins connues qui siègent ici ou là peuvent être tentées de raisonner en « administrateurs ». Par exemple, considérer qu'il existe en soi un problème des finances locales et tenter d'en déduire des indications pour une réforme des centres de décision. Il est vrai qu'il est très important de trouver des échelons viables de collectivités qui disposent de ressources suffisantes et surtout non déléguées - si l'on veut que l'autonomie des collectivités locales ait un sens. Il est vrai que vivant de trop fortes subventions un maire perd ses responsabilités et trouve trop vite des excuses à son immobilisme. Il est vrai qu'une démocratie locale faite de communautés mendiantes qui dépendraient trop largement d'un pouvoir supérieur serait une fausse démocratie.

Mais il faut prendre garde de ne pas oublier que le sociologue, le politique ou l'urbaniste ont autant à dire dans la manière dont on doit choisir les unités de groupement que le financier... Hélas, trop souvent l'administratif a dicté les solutions sociales ou techniques, alors qu'il convient de fixer d'abord les structures de l'urbanisme nouveau et d'avoir une idée sur le mode de vie urbain de demain. Ce seront ces échelons de communauté et leur taille qui dicteront la manière dont on peut s'y prendre pour retrouver des échelons vrais de démocratie et non l'inverse. Faites-moi un bon urbanisme et je vous ferai de bonnes communes. Telle devrait être la devise dans ce domaine. Alors que l'expérience nous a montré trop souvent l'inverse. Au commencement est l'administration et le reste en découle.

Il suffit de regarder combien la structure communale actuelle a joué dans le développement et l'équipement des agglomérations pour en être persuadé.

Si bien des localisations de Z.U.P. ont ignoré les structures communales (exemple Sarcelles) nombreux sont les cas (exemple Toulouse) où les choix se sont faits en fonction des frontières administratives. Les rivalités de

Les budgets communaux et la taille des communes

Les recettes et les dépenses d'une commune ne croissent pas en proportion (linéairement) du nombre d'habitants : on s'en rendra compte d'après les chiffres comptables de 1961 rapportés à l'habitant.

	Commune moyenne	moins de 5.000 h.	moins de 100.000 h.	plus de 100.000 h.
Dépenses totales	269	201	315	284
dont équipement ..	111	99	150	100
exploitation	140	86	143	161
(La différence représente les opérations financières).				
Recettes totales	177	105	180	187
dont patente	27	20	32	32
dont autres impôts directs, y compris centimes	69	36	37	44
dont impôts indirects	81	49	101	101

communes, le souci de puissance de certains édiles et l'intérêt d'une commune envisagé en soi dans son cadre étroit sont autant de moteurs autonomes d'une urbanisation dont le résultat, au niveau de l'agglomération, peut être absurde ou dangereux. La dynamique propre de la commune est plus importante qu'on ne croit souvent et c'est seulement au dernier stade (la commune très proche du centre d'une agglomération) qu'elle ne pèse plus de son propre poids. Prenons un seul exemple : certaines communes de l'agglomération parisienne doivent, pour le bien-être de la collectivité tout entière, être préservées en zones vertes ou même rurales. Or, la logique communale est telle qu'il est très difficile d'empêcher les maires de ces zones de construire pour leurs besoins propres. Ils sont responsables, en effet, d'une collectivité où il y a des demandes de logement (jeunes mariés, nécessiteux, ménages à recaser à partir de logements surpeuplés ou insalubres...). Au nom du « Social », quel est le maire qui refusera l'effort de construire ? Or, où va-t-il construire ? Bien sûr, sur son domaine communal. S'il a quelquefois le réflexe de chercher ailleurs des localisations pour des installations nuisantes (usines d'ordures ménagères : par exemple ; Versailles cherche actuellement à Buc ou ailleurs un emplacement pour ses usines d'incinération, de même qu'à un autre niveau, Bordeaux a préféré situer à Lacq-Mourenx, les usines connexes au gaz de Lacq), pour les logements, il cherchera à les localiser là où il y a des moyens d'action. Il en sera de même s'il ne réagit pas avec des réflexes de pouvoir ; c'est-à-dire de nombre. En Hollande où la réglementation de la construction est telle que chaque commune se voit chaque année attribuer un contingent de logements au-dessus duquel elle n'aura pas le droit de construire, le baromètre est excellent pour s'apercevoir de la force de cette tentation de la grandeur par le nombre.

Le chef d'un territoire - et c'est humain - n'est-il pas fier de ses *n* 000 bébés de plus ? Pour certains, les dimensions du pouvoir sont précises ou personnelles : passer dans une catégorie supérieure pour bénéficier de traitements supérieurs ou encore avoir une assise plus importante pour la vie politique. Mais pour beaucoup la logique du nombre pour être plus diffuse n'en suffit pas moins. Au nom de l'intérêt d'une commune - par rapport aux autres - l'intérêt d'une forte croissance est un modèle évident et qui n'a même pas besoin d'être exprimé. Or, c'est en fonction de ces dynamiques communales que le tissu urbain connaît aujourd'hui tant d'incohérences.

Nous avons voulu choisir l'exemple de la dynamique du nombre parce qu'elle est moins évidente. Mais d'autres exemples ne manqueraient pas bien entendu dans les choix municipaux d'affectation des sols. Il y a une dialectique propre des institutions communales qui s'impose au développement urbain (et qui rejette, par exemple, les « indésirables » ou les étrangers aux périphéries). Ainsi l'administration où la politique précède le tracé du tissu urbain dans de nouveaux cas.

Prenons un autre exemple : le récent découpage de la région parisienne en départements procède de critères politiques évidents : les travaux des géographes qui ont précédé le découpage (dans le cadre de la commission Maspétiol) ont été tellement ignorés qu'un géographe, Gravier, a pu, dans son dernier ouvrage « L'Aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises », écrire en note : « Il est inutile de s'attarder sur l'étrange découpage élaboré en 1964 ; inspiré, une fois de plus, par la crainte des libertés locales, il est la négation de tout aménagement rationnel. » Nous ne savons pas si dureront ces nouveaux départements dont la nécessité en soi est évidente, mais dont le tracé n'a pas été véritablement débattu et ne respecte ni la géographie humaine, ni surtout n'épouse les projets urbains de demain.

En tout cas, ils auront sur l'évolution de l'urbanisation une influence non négligeable et conditionneront implicitement ou explicitement, les tracés de la croissance urbaine, même si au-dessus d'eux une autorité coordonne le développement de la région parisienne.

III. Une entité nécessaire au niveau de l'agglomération

Du strict point de vue de l'efficacité, une institution est nécessaire au niveau de l'agglomération. De quoi s'occuperait une telle institution ?

Il est difficile d'aller trop loin dans les précisions alors que nous voudrions simplement ouvrir la discussion. Mais, on peut cependant avancer qu'on pourrait, pour fixer ses attributions, distinguer les tâches de gestion de celles de l'équipement dont seule elle aurait à s'occuper. On pourrait aussi, parmi les tâches d'équipement, ne retenir que certaines : par exemple, la voirie principale, l'assainissement et le problème des déchets, l'eau, la réservation des sols nécessaires, l'octroi du permis de construire, la fixation d'un plan d'urbanisme et la mise en

Les regroupements s'accroissent :		
Fusions :	1963	1964
● nombre	15	82
● communes concernées	31	180
Syndicats à vocation multiple :		
● nombre	41	90
● communes concernées	615	806
● communes concernées	615	806
Districts :		
● nombre	9	64
● communes concernées	65	64

Ainsi dans les regroupements des communes conviendrait-il de ne laisser aucune discipline choisir seule les frontières du regroupement (ni le politique au nom de quoi certains districts urbains épousent le possible des amitiés ou inimitiés municipales en fonction de la teinte de leurs élus ou des intentions de dosage de certains préfets, ni le géographe au nom de qui les regroupements seraient trop directement fonction de l'observation de la situation actuelle, ni l'administrateur). Opération de synthèse, le regroupement des communes - pour paraphraser Clemenceau - est une chose trop précieuse pour être confiée aux seuls spécialistes d'une discipline. Il y faut le sociologue, le géographe, l'administrateur, le politique. Il y faut surtout l'urbaniste ou l'équipe d'urbanisme qui tracera le tissu urbain de demain. Ce sont des impératifs d'avenir et non du passé qui doivent dicter les réformes d'aujourd'hui.

Il conviendrait de ne pas aller trop vite dans ce domaine de la révision des structures communales. Le zèle de certains sous-préfets qui comptabilisent les regroupements ou fusions comme les chasseurs le faisaient sur leurs avions des appareils ennemis abattus, est à tempérer parfois. La suppression des communes est irréversible et elle est parfois irréparable. Or, l'échelon des communes parfois périmé en l'état actuel de leurs attributions pour certaines tâches d'équipement peut encore convenir à des institutions de rencontre (du type quartier) qui seraient utiles pour la démocratie de base.

œuvre d'un programme d'équipement concerté... Que l'on ne croie pas qu'une telle fixation des attributions soit facile : il peut être, par exemple, longuement discuté du point de savoir s'il est bon de séparer les autorités chargées de décider d'un équipement de celles qui le gèrent : équipement et gestion sont plus liés qu'on ne croit. Faudra-t-il ensuite confier la gestion à plusieurs communes ou seulement à l'une d'entre elles (l'eau à l'une, le ramassage des ordures à l'autre, etc...) ? Là encore la question est ouverte.

Du point de vue des finances locales, convient-il de prévoir seulement une péréquation des ressources au niveau de l'agglomération ? Ce serait un premier pas, mais qui financera alors les équipements ? Les ressources seront-elles

délégées par les collectivités secondaires ou prélevées sur elles ? Voilà encore une série de telles questions où il y a matière à réflexion. Il est indispensable en tout cas de prévoir ce point.

Autre problème ? A partir de quel niveau d'agglomération une telle institution supra-communale est-elle nécessaire ? Les huit métropoles d'équilibre ? Les agglomérations de plus de 100.000 habitants ? Celles de plus de 50.000 ? En tout cas, on pourrait procéder par étapes successives en partant, par exemple, des métropoles d'équilibre. Enfin, qui tracera les limites de l'étendue de l'agglomération ? l'autorité politique ? les technocrates (4).

Mais l'efficacité n'est pas tout : et l'un des arguments fréquemment utilisés pour combattre les regroupements communaux est que ceux-ci feraient disparaître un élément essentiel de la démocratie.

Affronté, dans sa commune, à des problèmes à son échelle, le citoyen participe efficacement (en théorie) au contrôle et à la gestion du patrimoine commun.

Il est certain que tout élargissement de la collectivité suppose l'invention de structures de participation permettant l'exercice de la responsabilité et de la contestation des individus. Cependant, faut-il, sous prétexte de l'inexistence de telles structures, s'en tenir à l'organisation traditionnelle ?

Dans les grandes agglomérations, la plupart des individus sont concernés par les actions de plusieurs municipalités : ils vivent sur une commune, travaillent souvent sur une autre, acquièrent des biens et services dans une troisième, en traversant une quatrième plusieurs fois par jour, etc...

Les répercussions sur la vie de tous les jours de telle ou telle décision prise dans une commune éloignée à propos d'adduction d'eau, d'assainissement, d'ordures ménagères ou de voirie, concernent souvent une masse de population qui ne bénéficie d'aucun pouvoir de contrôle.

Les exemples sont nombreux, qui montrent à quel point la démocratie est actuellement absente de la vie des ensembles urbains. Les aménagements de voirie imposés à une commune par le passage d'un flux journalier de véhicules en provenance du grand ensemble de la commune voisine ne sont pas à la charge des principaux usagers. Lorsque l'accroissement de population d'une zone entraîne une surhausse du réseau d'assainissement et la pollution des eaux d'une commune proche, quel est le pouvoir de défense des habitants de cette dernière ?

La démocratie ne peut s'arrêter au contrôle des services sociaux et sanitaires ou à la construction des écoles municipales. De multiples aspects, en nombre toujours croissant, de leur vie, échappent complètement aux citoyens. Que les tâches d'intérêt général soient laissées à l'initiative des communes, qu'elles soient prises en charge par le département ou par l'administration, la vérité oblige à dire qu'il n'y a pas de réelle participation des personnes intéressées, fusse au troisième degré.

(4) On pourrait penser à un organisme ad hoc où les collectivités locales seraient largement représentées sinon majoritaires et qui auditionnerait auparavant une commission de géographes, sociologues, urbanistes, ingénieurs, etc... dont les travaux seraient, avant la décision, largement diffusés.

Le problème est encore compliqué par les incessants va-et-vient de population à travers l'agglomération : les immigrants s'installent d'abord là où c'est le plus facile, puis, ils cherchent une résidence proche de leur lieu de travail, ou plus grande, ou plus confortable. Ils passent indifféremment d'une commune à l'autre.

Des personnes qui habitent la commune depuis toujours acquièrent un logement neuf ailleurs, sans modifier pour autant leur lieu de travail, etc...

Dans ces conditions d'importantes décisions peuvent être entre les mains de personnes « en transit », et, le plus souvent, irresponsables.

Actuellement, il est habituel de solliciter des aides gouvernementales, ou de se décharger sur l'administration du soin de résoudre les difficultés lorsque celles-ci s'avèrent trop lourdes pour une seule commune. Il en résulte un abandon de pouvoir. Bien plus, l'administration est conduite à se préoccuper des problèmes qui se posent à un niveau supra-communal ? Comment pourrait-il en être autrement dans l'état de division actuel des agglomérations ? Les études menées à cette occasion au niveau national par les ministères ou le commissariat au plan, au niveau local par les services départementaux, donnent aux fonctionnaires une connaissance des problèmes que ne peuvent acquérir, chacun dans sa commune, les élus locaux. De la sorte, ils tendent de plus en plus à s'approprier le pouvoir de décision pour tout ce qu'ils découvrent être de l'intérêt général.

Il semble donc que la restauration, au niveau local, d'un contrôle démocratique, passe par un partage du pouvoir, entre municipalités interdépendantes.

Le gouvernement d'une agglomération comporte, aujourd'hui deux aspects distincts :

- gérer l'existant,
- penser et préparer l'avenir, dans une perspective de croissance.

La gestion de l'existant pourrait être assurée au niveau des communes secondaires et parfois de l'entité-agglomération. La préparation de l'avenir, l'organisation de la croissance, sont des tâches complexes. Elles nécessitent des études approfondies que seule, actuellement, l'administration a les moyens de mener. Sur le plan de l'efficacité, la mise au point concertée, avec l'aide de services qu'une agglomération unie peut entretenir, d'un développement planifié est seule capable de résoudre des problèmes que l'actuelle dispersion des initiatives contribue à aggraver.

Les intérêts de chaque habitant sont dispersés dans l'agglomération ; inversement, chacun, par son vote, dispose d'intérêts qui ne le concernent pas. La situation atteint la plus grande absurdité dans certaines villes-mères dont le poids démographique est faible par rapport à leur agglomération. Une minorité d'habitants y décide de l'organisation d'un centre de services concernant au plus haut point tout l'environnement.

Dans ces conditions, il faut admettre que la notion de patrimoine commun doit être considérablement étendue.

Le maintien de structures de décision inadaptées, et la dispersion des efforts entretiennent, sous couvert de démocratie, une confusion dont le citoyen est la principale victime car non seulement, la masse des dépenses collectives en est accrue, mais aussi les coûts individuels (pertes de temps, inefficacité des services, fatigue des longs déplacements, etc...).

Il est souvent douloureux de mettre en commun certaines prérogatives, car cela équivaut à perdre un peu de liberté. Les municipalités sont attachées, sentimentalement, à l'autonomie formelle que leur confère le statut actuel. Cependant, il ne paraît pas logique que des unités, vouées par la force des choses à jouer des rôles complémentaires, ne prennent pas en commun les décisions de nature à faciliter leurs missions respectives. Il y a d'ailleurs dans la notion d'autonomie, un aspect restrictif ; elle ampute les collectivités d'une part de leurs responsabilités. En effet, cela revient à nier la participation à la gestion de l'agglomération ; dans la perspective actuelle, étant donné l'unité croissante des ensembles urbains, ce refus perd tout son sens. Il procède manifestement d'une prise de conscience incomplète de ce que sont devenues les villes. Il en va de même de certaines craintes, d'origine ancienne, à l'égard de la ville-mère.

C'est pourtant dans la division communale actuelle, qu'elle règne en maître, même lorsque son poids démographique est faible. Elle est le grand bénéficiaire de la croissance, car les services (et les emplois correspondants) se développent massivement sur son territoire. Inversement, les charges qui lui incombent sont écrasantes : la rénovation, la voirie, le stationnement posent des problèmes à l'échelle de l'agglomération et qui conditionnent souvent la prospérité des communes périphériques.

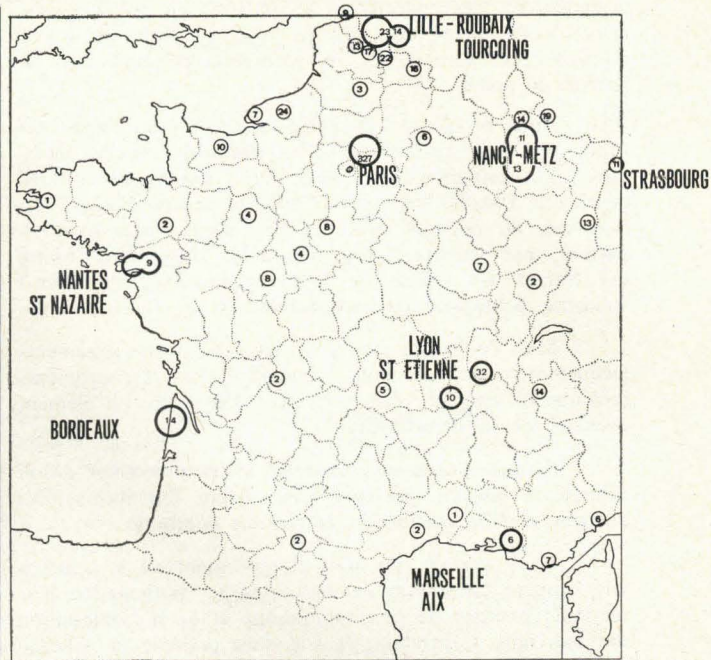
Est-ce à dire qu'il faut fondre toutes les collectivités locales en une institution monstrueuse responsable du moindre détail et que sa taille éloignera de l'usager ?

Responsable du moindre détail, elle ne le sera pas si les communes secondaires, remodelées au besoin, et les comités de quartier assurent au niveau des communautés allant de 3.000 à 20 ou même de 50.000 habitants, la gestion des services quotidiens de certains services plus complexes pour le compte des autres ou même de certaines tâches d'équipement.

Sa taille éloignera-t-elle l'institution de l'indispensable contrôle de l'usager ? Ici la réponse est moins simple au moins dans les très grandes agglomérations. Assurer, en effet, l'élection d'un conseil de l'agglomération au niveau de l'ensemble de l'agglomération serait déclencher une consultation parfois abstraite et trop politique à un niveau où les compétences sont également nécessaires. Opter pour la délégation par les communes d'un ou de plusieurs représentants serait probablement meilleur mais à deux conditions. D'abord, qu'une formule soit trouvée pour représenter les minorités qui, à cette représentation au 2^e degré, risqueraient d'être éliminées. On pourrait, par exemple, songer à trois représentants d'une commune dont un de l'opposition. Mais songe-t-on que pour certaines agglomérations de taille, le conseil aurait alors 300 ou 600 délégués ! Et qu'on n'aurait pas assuré la pondération entre petites et grandes communes.

Il faudrait aussi faire en sorte que des délégués de communes soient de temps à autre surveillés par leur conseil d'origine : faute de quoi, et l'expérience le montre, les élus d'élus ne sont plus que leurs propres maîtres. Des formules de démocratie directe devraient, en tout cas, être parallèlement envisagées. On pourrait aussi instituer une consultation systématique des groupes (syndicats, organisations culturelles, etc...) au sein d'une sorte de conseil économique de l'agglomération.

De plus, il conviendrait d'éviter un autre ecueil, celui de transposer au niveau de l'agglomération les querel-



LES METROPOLES D'EQUILIBRE ET LES AGGLOMERATIONS MULTICOMMUNALES DE PLUS DE 100.000 HABITANTS.
(source recensement INSEE et définition des agglomérations INSEE en 1962).

Les chiffres portés sont ceux du nombre de communes composant chaque agglomération.

les de village. C'est un risque, s'il n'est composé que d'élus municipaux au second degré ; certains songent pour parer au danger ajouter à cette représentation une part (25 ou 50 %) d'élus au conseil général (le département) ou d'élus directs au suffrage universel. Enfin, tout système nouveau devra prendre garde d'être fidèle aux poids respectifs des diverses communes qui la composent sans pour autant favoriser l'hégémonie des centres. C'est d'ailleurs cette crainte qui, jointe au fait que les centres et les banlieues ont des couleurs politiques souvent différentes, a fait différer jusqu'ici la création de certains districts pourtant justifiables sur le plan de l'efficacité technique. Enfin, il est un problème qui devrait être débattu (mais plus lucidement après les municipales, voire après les présidentielles) : c'est celui de savoir si l'on devrait admettre pour les grandes villes et agglomérations le cumul des mandats parlementaires et municipaux. Le problème, à vrai dire, n'est pas nouveau : il y avait en 1955, 176 députés maires et 125 sénateurs maires. Certains pays considèrent qu'une telle situation n'est pas foncièrement mauvaise et que le contact avec l'administration réelle et concrète est bonne pour un élu national ; que la charge municipale constitue pour l'élus une force incontestable face aux majorités parfois éphémères et aux crises de conjoncture de la carrière politique. D'autres estiment que ce cumul de mandat est source de favoritisme et que le développement d'une ville ou d'une région est trop largement fonction de ces cumuls, en particulier lorsque le « cumulard » est un ministre. Certains pays s'accommodent de cette situation, d'autres non, du moins pour les grandes agglomérations.

Le rythme de la croissance urbaine et la création d'institutions puissantes au niveau des agglomérations poseraient en tout cas le problème en des termes nouveaux.

La carrière politique de M. Herriot illustre une particularité importante de la politique locale française : une carrière politique locale est généralement considérée comme une étape naturelle et indispensable d'une carrière nationale. Il est très significatif de constater que plus d'un tiers des sénateurs actuels sont maires de leur commune et que la plupart des ministres en exercice ont conservé des liens très étroits avec l'administration locale. Cette activité extrêmement saine à la base a une influence doublement malheureuse sur la politique à l'échelon national. D'une part, les questions d'intérêt local deviennent trop

importantes aux yeux de chaque député pour que ceux-ci risquent de perdre la faveur de leur électoral en prenant des responsabilités législatives sur le plan national. D'autre part, la formation de nouveaux cadres de jeunes hommes politiques dépend considérablement de l'ancienneté seule, et est retardée considérablement, car l'influence locale dépend de l'ancienneté seule et s'acquiert rarement sans un long combat contre la jalousie et les préjugés.

B. CHAPMAN,

« DE L'ADMINISTRATION LOCALE EN FRANCE »

IV. Les communes et les quartiers

Prévoir, pour que la démocratie puisse s'insérer au niveau des grandes décisions qui engagent le destin d'une agglomération toute entière, des institutions au niveau de cette agglomération, c'est, il faut s'en rendre compte, éloigner le point de dialogue du citoyen qui vit, dans sa rue, son quartier, son ensemble immobilier, sa petite commune. Or, ce dialogue est important à la fois dans l'intérêt de la collectivité et dans la promotion du citoyen (5).

Il est nécessaire pour compenser cette distorsion - mais il est également nécessaire en soi -, de donner une certaine forme institutionnelle à des niveaux humains de voisinage. Les niveaux peuvent être la commune dans le cas où elle représente une unité et le quartier.

Sous la dépendance de l'organisation chargée au niveau de l'agglomération des grands équipements, les communes « secondaires » ont encore leur place pour la gestion des équipements collectifs, pour le contact avec l'habitant pour les démarches quotidiennes, l'entraide sociale, les fêtes, etc... Le domaine resterait vaste. Elles auraient aussi un rôle important dans la surveillance de l'autorité chargée de l'agglomération. La pire des aventures serait, dans une fusion systématique des communes, de les faire disparaître au profit de la seule agglomération. Il faudrait calmer l'ardeur des réformistes qui, au nom de l'unité de l'agglomération voudraient fermer les communes secondaires de banlieue. Mieux vaudrait - sous le contrôle encore une fois d'un organisme élu, peut-être à l'échelon régional - découper certaines communes, rattacher certains secteurs, remodeler la banlieue, mais, on éviterait bien des

ennuis, en n'enterrant pas trop rapidement des communes qui ont au moins leur centre vivant. Il faut 150 ans pour créer un milieu forestier vivant. Plusieurs générations, sont nécessaires, même à l'époque actuelle, pour créer des habitudes de vie collective.

Il faudrait même, dans certains cas, pour les zones nouvelles, créer résolument du neuf et ne pas hésiter à créer des communes nouvelles au niveau d'unités de 10, 20 ou 30.000 logements que représentent parfois les Z.U.P.

Dans certains cas où les communes seraient trop grandes, dans des cas où les ensembles d'habitation constitueraient des cadres vivants de vie collective, dans certains cas où le tissu urbain dégagerait des quartiers, il ne serait pas inutile d'institutionnaliser un peu les relations de voisinage sous une forme qu'il conviendrait de garder souple, de comité de quartiers. Ces comités permettraient d'assurer le contact et l'information de faire se dégager des responsables actifs, et d'assurer la gestion de quelques services élémentaires. Dans un système de gestion communale active où participeraient les citoyens, les comités de quartier pourraient assurer une bonne part du travail des « commissions spécialisées » groupant conseillers municipaux et personnes compétentes.

Tel pourrait être un schéma, succinctement présenté de l'échelon micro-communal. Les seuls risques véritables de cette perspective sont l'embrigadement - et le fait que le citoyen risque d'être enfermé dans un univers trop petit. Il ne faut pas se dissimuler ces risques, mais il est possible si on s'en rend compte d'y faire face au départ.

V. Des villes en tutelle ?

Il faudrait être irresponsable pour proposer, comme certains le font parfois en année électorale, la suppression de la tutelle. Mais, il faudrait aussi si l'on défend réellement les libertés locales, proposer sérieusement que soit revue la tutelle. Pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec

cet aspect très important de nos institutions, rappelons qu'un conseil municipal ou qu'un maire ne sont jamais libres à 100 % ni « charbonnier chez soi ». En dehors de cas un peu particuliers, comme celui de la région parisienne où le District joue un certain rôle et où les attributions de fait des Préfets sont parfois différentes (préfet de Police), rappelons brièvement en quoi elle consiste.

LA TUTELLE EST D'ABORD ADMINISTRATIVE : le Préfet, c'est-à-dire, un haut fonctionnaire de l'Etat, représentant du

(5) Les chemins de l'homme 1963 : « Combattre sur les chantiers locaux », par R. Labaurie (Vie Nouvelle).

gouvernement et surtout du ministre de l'Intérieur, à raison de un par département, disposant de la police et révocable, exerce une surveillance étroite. Il est aidé dans sa tâche par ses subordonnés, les sous-préfets (un par arrondissement, c'est-à-dire environ trois ou quatre par département) et par les services du département. Les délibérations du Conseil municipal doivent être approuvées par la Préfecture qui peut même les annuler. Sans l'approbation, la délibération n'est pas « exécutoire ». Le préfet peut ainsi interdire non seulement les actions contraires à la loi ou à « l'ordre public », mais les interventions politiques trop marquées de la commune.

Non seulement le préfet peut ainsi interdire, mais disposant notamment de l'oreille de Paris et de certains moyens financiers de l'Etat, il peut largement orienter l'action municipale. Enfin, dans certains cas, il peut à la place du Conseil municipal ou du maire, exercer lui-même certaines actions (en matière de budget et de police par exemple).

RECEPTION DU PREFET IGAME

C'est un périlleux honneur pour un modeste maire que de saluer avec les mots qui conviennent le très éminent administrateur que le Gouvernement de la République a délégué auprès de notre région.

Mais je suis persuadé que vous voudrez bien excuser la faiblesse de ma harangue et c'est ce qui m'aide à l'entreprendre, comme à persévérer.

Nous sommes infiniment honorés, Monsieur le Préfet, par votre visite : elle atteste que la réputation de haute science administrative qui s'attache à votre nom s'allie à une aimable sympathie envers les communes, fussent-elles de faible importance comme envers les maires que le suffrage universel a placés à leur tête.

Aussi saluerai-je en vous le tuteur au sens où le Code Civil l'a entendu, tuteur bienveillant qui s'empresse d'indiquer la bonne route aux administrateurs locaux lorsque dans les difficultés croissantes que leur impose la gestion des collectivités dont les intérêts leur sont confiés, ils hésitent parfois au carrefour entre la route à prendre...

Guide pratique de l'orateur municipal.

P.-P. ARMAND.

A cette tutelle administrative s'ajoute la TUTELLE FINANCIÈRE. Le maire ne dispose pas d'argent, ne manie pas d'argent. Il donne au comptable l'ordre de payer : or, ce comptable est un agent du Trésor (de l'Etat). Il exerce donc une surveillance sur le maire. Le comptable, par exemple, ne paiera que si des crédits ont été votés pour cela au budget. C'est le principe sacro-saint de la séparation entre « l'ordonnateur » (celui qui ordonne) et le « comptable ». Le comptable, ne l'oublions pas, est lui-même surveillé par le trésorier-payeur général du département, lui-même surveillé par la Cour des Comptes.

Voilà pour la forme : quant au fond, la tutelle financière s'exerce sur le budget (le Préfet doit l'approuver) et sur les actes importants (ventes, emprunts...).

Ainsi la tutelle a plusieurs aspects, plusieurs visages, plusieurs formes. Autorité, influence, conseil, substitution, annulation, visa et contrôle *a priori* ou *a posteriori*... Depuis quelques années, la tutelle prend une nouvelle dimension : celle de l'intégration des programmes des collectivités locales dans un programme national, dans des plans régionaux. Depuis 1956, le Commissariat du Plan se préoccupe d'évaluer les besoins en équipement des collectivités locales. Il était important de prendre en compte cette dimension des choses de même qu'il est indispensable pour l'aménagement du territoire de s'appuyer sur les communes et les départements qui sont de puissants maîtres d'œuvre. L'intervention du Commissariat du Plan s'est située d'abord d'une manière globale pour fixer des « enveloppes » destinées à mieux cerner l'équilibre économique du pays. Puis, dans un souci - peut-être un peu technocratique - il s'est préoccupé de déterminer (avec il est vrai, les collectivités locales qui ont pris conscience de leur prospective à 5 ans) des « p. m. e. » où programmes de modernisation et d'équipement dans lesquels seraient déterminés les principaux équipements collectifs à réaliser ; seules les plus grandes villes ou agglomérations ont été concernées (une quarantaine environ). Cet exercice encore une fois salubre pour le progrès de la mentalité de certains conseils municipaux, avait des risques : celui d'abord de susciter, avec l'irresponsabilité de certains bureaux d'étude privés, des cahiers de doléances ou de besoins. Celui aussi de faire de ces documents des déclarations d'intention, non homologuées par les administrations « subventionnantes » et de susciter ainsi des espoirs qui ne seraient pas satisfaits. Aussi, d'une part, grâce à des études encore un peu vagues d'« armature urbaine » et par l'intervention plus directe au niveau des grandes métropoles, les projets des villes tendent-ils à être réinsérés dans un ensemble plus cohérent.

Ce besoin de replacer l'action des collectivités dans un cadre national et le souci de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme de les situer sur un plan géographique sont, en tout cas, les signes évidents d'une nouvelle forme de dépendance des collectivités urbaines par rapport à un ensemble supérieur.

Il conviendrait que cette nouvelle forme de tutelle ne se superpose pas à la précédente : Expliquons-nous. Dès lors qu'une collectivité urbaine a, au niveau d'une agglomération ou d'une grande ville, reçu un objectif à 5, 10 ou 15 ans, que cet objectif s'insère bien dans une politique volontaire de la région, et à la condition que ce programme régional ait été concerté et nettement posé à l'opinion, il convient que les moyens soient donnés aux communes pour le réaliser sans qu'à nouveau celles-ci soient encore contrôlées *a priori*. La bonne tutelle devrait chasser la mauvaise et rendre périmées des interventions encore trop tatillonnes de la puissance publique. Une modification de l'esprit de la tutelle, une réforme du corps préfectoral (à peine ébauchée) devraient pouvoir intervenir. L'occasion est bonne pour la France de retrouver les dimensions d'une vraie décentralisation. Si elle la laisse échapper dans les dix ans qui viennent, il est à craindre que l'occasion ne se retrouvera plus de sitôt et que des plis nouveaux auront été pris qui ne feront que s'ajouter à ceux que l'histoire de la monarchie et de Napoléon nous ont légués.