

Jean-François Davignon

LES PROBLÈMES INSTITUTIONNELS
DES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES

Il existe en France quelques 36 000 communes dont les limites territoriales sont demeurées pratiquement inchangées depuis la fin du XVIII^e siècle. Ces limites territoriales sont d'ailleurs souvent les mêmes que celles des paroisses établies à la fin du Moyen-Âge. À la suite de la Révolution de 1789 un nouveau statut des collectivités locales a été progressivement mis sur pied. Ce statut reposait sur deux grands principes juridiques et politiques: le principe de liberté et le principe d'unité.

Le principe de liberté pouvait s'analyser de la manière suivante:

— le recrutement des autorités locales devait toujours s'opérer par la voie du suffrage direct;

— les autorités locales disposaient d'une compétence générale, dite „de droit commun”, pour régler les „affaires” de la commune;

— la tutelle qui s'exerçait sur les actes des autorités locales était conçue de manière à préserver l'autonomie des collectivités locales: cette tutelle ne pouvait s'exercer que pour des motifs de légalité et non pas pour des motifs d'opportunité; elle devait se fonder sur l'existence d'un texte formel définissant les pouvoirs de l'autorité de tutelle; enfin les autorités locales disposaient de voies de droit leur permettant de constater la légalité des décisions de l'autorité de tutelle.

Le principe d'unité signifiait, quant à lui, uniformité des statuts juridiques des collectivités locales françaises¹. La France monarchique du XVIII^e siècle était caractérisée par une diversité et une disparité des statuts des différentes entités territoriales. La volonté de la Révolu-

¹ Si l'on veut bien excepter le cas de Paris qui a toujours connu un statut particulier. Sur l'actuel statut de la capitale, voir C. Goyard, *Réflexion sur la loi du 31 décembre 1975 et la régime de Paris*, R.D.P. 1978, p. 999.

tion a donc été d'uniformiser la structure territoriale française en assignant un statut identique à toutes les communes, qu'elles aient 50 habitants ou 500 000 habitants.

Dans la France de 1980, il y a certes 36 000 communes² — c'est-à-dire beaucoup plus que dans des pays de taille comparable: 8000 en Italie, moins de 3000 en Pologne... — mais une centaine de forts groupements de population où vit presque la moitié de la population française totale³. Ces grosses agglomérations connaissent, à l'évidence, des problèmes spécifiques⁴. Ceux-ci sont principalement de trois ordres: problème de la définition d'un cadre spatial pour l'administration urbaine; problème de la cohérence des orientations à donner à l'action administrative dans les grandes villes; problème du choix des modes de gestion des services publics urbains⁵.

I. LA DÉFINITION D'UN CADRE SPATIAL

Le découpage territorial des communes français, et tout spécialement celui des communes formant les grandes agglomérations, ne correspond plus aux limites géographiques et économiques de ces agglomérations. Dès la fin du XIX^e siècle, on avait prévu la possibilité, pour deux ou plusieurs communes limitrophes, de créer un syndicat intercommunal chargé de la gestion d'une activité de service public telle que l'adduction de l'eau ou les transports en commun, par exemple⁶. La création d'un tel syndicat supposait l'accord unanime des communes concernées. Dans le conseil du syndicat, chaque commune était représentée par le

² Sur l'émiettement communal et l'échec des tentatives de restructuration, voir *Le fait communal en France*, „Espace 90" 1979, no 91.

³ Sur le phénomène, voir M. Goze, D. Leymarie, *Croissance des agglomérations et villes centres*, „Revue Économique du Sud-Ouest" 1978, no 2, p. 123—172; voir également S. Bouzely, *Le problème des villes centres*, „Le Moniteur des Travaux Publics" du 28 mai 1979, p. 14—17.

⁴ Voir F. d'Arcy, C. Domenach, *Une administration nouvelle: les grandes villes*, A.J.D.A. 1976, p. 506; l'ensemble des rapports du colloque de l'Institut Français de Sciences Administratives tenu à Grenoble en 1975 et publié sous le titre *L'administration des grandes villes*, Paris 1977.

⁵ Les problèmes financiers mériteraient, certes, une étude d'ensemble. Celle-ci dépasserait cependant le cadre du présent panorama institutionnel. On se reportera, avec profit, à la contribution de P. Lalumière dans l'ouvrage collectif *L'administration des grandes villes*, précité; ainsi qu'à P. Amselek, *Les aspects financiers de la décentralisation en France*, „La Revue Administrative" 1979, p. 9; au no 19 de la revue „Colloques", avril 1979, à propos des *Conséquences financières du rôle économique des villes*, p. 27—34.

⁶ Loi du 22 mars 1980.

même nombre de conseillers. Sur le plan financier, le conseil du syndicat ne pouvait pas lui-même voter des impôts, mais seulement demander à chaque commune d'inclure dans son budget sa contribution aux dépenses du syndicat. De tels organismes ne pouvaient prendre en charge qu'une seule activité, et toute nouvelle activité entraînait obligatoirement la création d'un nouveau syndicat. Cette institution qui avait le mérite de sauvegarder l'autonomie et l'égalité formelle des communes membres du syndicat, était devenue inadaptée aux agglomérations comprenant un grand nombre de communes de taille très inégale et dont les activités étaient désormais très enchevêtrées.

Au début de la V^e République, dans les années 1959—1960, on a cherché à mettre en place de nouvelles institutions de regroupement communal. Ces institutions sont originales à plusieurs titres :

— des communes voisines, et surtout l'État lui-même, vont se voir reconnaître la possibilité d'obliger une commune à faire partie de l'organisme de regroupement ;

— la compétence des organismes de regroupement communal va gagner des domaines de plus en plus vastes de l'action municipale.

Trois formules de regroupement existent ainsi actuellement.

1. LE SYNDICAT INTERCOMMUNEL A VOCATION MULTIPLE

Il peut être créé à une majorité qualifiée des communes (la moitié des communes représentant les deux-tiers de la population concernée, ou les deux-tiers des communes représentant la moitié de la population concernée) ou même, dans certains cas, autoritairement par le représentant de l'État central qu'est le préfet du département. Le syndicat est administré par un comité dans lequel chaque commune est représentée par deux membres, sauf disposition contraire des statuts. Le syndicat ne dispose que de pouvoirs financiers limités ; mais son champ d'action peut s'étendre à toutes les activités de service public qui lui confient les communes membres⁷.

2. LE DISTRICT

Il s'agit d'une formule de regroupement plus élaborée que celle du syndicat, car le district dispose de compétence de plein droit telles que le logement, la lutte contre l'incendie, ainsi que la gestion de tous les services assurés jusque là par des syndicats regroupant les mêmes

⁷ Ordonnance no 59—29 du 5 janvier 1959 ; lois des 31 décembre 1970, 16 juillet 1971 et 22 juillet 1977.

communes. Il peut être créé à une majorité qualifiée de communes, dans les mêmes conditions qu'un syndicat à vocation multiple. Les communes sont représentées au conseil de district au prorata de leur population respective. Le district peut établir lui-même des impôts destinés à financer, en partie, son fonctionnement⁸. La technique du district a toutefois été assez peu utilisée en pratique.

3. LE COMMUNAUTE URBAINE

Cette formule conduit à un regroupement très poussée des activités des communes formant une agglomération⁹. La loi a imposé l'institution d'une communauté urbaine pour les quatre agglomérations françaises dans lesquelles le problème du morcellement communal se posait avec le plus de gravité: Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. La loi a prévu ensuite une procédure de création volontaire d'une communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Une commune peut être contrainte à entrer dans une communauté urbaine. La représentation des communes, au sein de la communauté est fonction de la population des différentes communes. La principale innovation de la technique de la communauté urbaine consiste en l'attribution d'un pouvoir fiscal propre à la communauté ainsi que dans une très large énumération des compétences obligatoires (parmi lesquelles: l'urbanisme, le logement, les transports, l'enseignement secondaire, l'approvisionnement alimentaire, l'eau, les ordures ménagères, la voirie, etc.).

Bref, on constate que pour la définition du cadre spatial de l'administration urbaine on est passé, en vingt ans, de solution de type contractuel et fédéral, à des solutions de type majoritaire et unitaire.

Les élus locaux ont manifesté une certaine réticence vis-à-vis de cette évolution. La diversité sociale et politique des agglomérations françaises est souvent très accusée et beaucoup d'élus veulent pouvoir continuer à défendre les intérêts spécifiques de leur commune et de ses habitants. Ils ne tiennent pas, non plus, à voir remis en cause les équilibres politiques qui existent entre la ville centre et les communes périphériques dont les orientations politiques sont le plus souvent opposées. En outre, les communes périphériques sont très réservées vis-à-vis des institutions de regroupement qui accroissent les préroga-

⁸ Ordonnance no du 5 janvier 1959; lois des 31 décembre 1970, 16 juillet 1971 et 22 juillet 1977.

⁹ Loi du 31 décembre 1966 complétée par les lois des 10 juillet 1970, 16 juillet 1971 et 22 juillet 1977.

tives de ville centre. Ce sont en effet les services administratifs de la ville centre qui servent de base à la constitution des nouveaux services administratifs de l'agglomération. Par ailleurs, les regroupement n'ont apporté, en eux-mêmes, aucune amélioration à la situation préoccupante des finances communales¹⁰, pas plus qu'à la dépendance technique des communes vis-à-vis des services de l'État¹¹. On doit souligner, enfin, que si le mouvement de regroupement communal continue à se développer — selon le souhait des pouvoirs publics¹² — et si des pouvoirs de décisions continuent d'être transférés à des organismes supra-communales, il se posera inévitablement la question de l'élection au suffrage universel direct des assemblées délibérantes de ces organismes.

II. LA RECHERCHE DE LA COHÉRENCE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

L'administration de l'agglomération suppose que les autorités municipales ou supra-municipales puissent agir en prenant une vue globale des problèmes qui se posent au niveau de la „ville" (au sens économique et humain terme) et veillent à la cohérence des interventions publiques. À la fin des années 1950, et surtout durant les années 1960, c'est à propos de l'urbanisme et de la planification que s'est réalisée l'unification des orientations à donner à l'administration des grosses villes¹³. Le problème majeur était alors de réaliser le plus rapidement possible un grand nombre de logements et d'équipement sociaux. Il fallait alors s'efforcer d'assurer une certaine cohérence spatiale et surtout financière de ces réalisations, en dépit des nombreuses oppositions et contradictions sociales qu'elle engendraient.

L'idée d'établir un plan d'ensemble des modifications prévisibles de l'espace urbain remonte à la période de l'entre-deux guerres. Mais c'est

¹⁰ Voir C. Knaub, *De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie financière*, R.D.P. 1974, p. 155.

¹¹ Voir F. Moderne, *Variations sur le mythe de l'autonomie communale: l'Etat prestataire de services des communes*, A.J.D.A. 1976, p. 478.

¹² Voir tout spécialement le rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. O. Guichard. Ce rapport a été publié en septembre 1976 par la Documentation française sous le titre *Vivre ensemble*; à son propos, voir l'ouvrage collectif de l'Institut Français de Sciences Administratives: *Vers la réforme des collectivités locales*, Paris, 1977; ainsi que E. Peyroux, *Réflexions sur le rapport de la commission Guichard*, R.D.P. 1978, p. 1623.

¹³ Voir à ce propos, A. H. Mesnard, *La planification urbaine*, Paris 1972; ainsi que P. Melinand, *La planification urbaine dans les agglomérations*, „Cahiers C.F.P.C." 1976, no 2, p. 68—81.

surtout une loi de 1967¹⁴ qui a posé les grands principes de la planification urbaine telle qu'elle fonctionne aujourd'hui. Cette loi a prévu l'établissement de deux types de documents:

1. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui prévoient pour une période de 30 ans le développement de la ville, sa localisation dans l'espace, ainsi que les interventions publiques qui seront nécessaires, sous forme de zones d'aménagement ou sous forme d'équipement collectifs,

2. Les plans d'occupation des sols qui sont des documents d'application des précédents schémas directeurs. Ils fixent pour une période de 10 ans le droit des sols, c'est-à-dire essentiellement la détermination des zones de constructions ainsi que la densité des constructions. Contrairement aux schémas directeurs, les plans d'occupation sont opposables aux tiers.

La mise au point de ces documents comporte des procédures plus ou moins formalisées de concentration entre d'une part, les services techniques de l'État, et d'autre part, la population et les élus¹⁵. L'élaboration des documents de planification urbaine a souvent fait apparaître un décalage entre la demande des élus locaux qui portait largement sur des équipements nécessaires à la vie quotidienne, et les priorités définies par l'État, davantage orientées vers des équipements liés à la production. Une programmation financière globale et cohérente devient dès lors politiquement difficile à réaliser. C'est la raison pour laquelle, pour le VII^e plan, actuellement en cours de réalisation, le gouvernement a modifié les techniques de programmation régionale et urbaine. On s'est ainsi orienté vers la conclusion d'accords contractuels entre l'État et les collectivités locales; ces accords impliquant des engagements fermes de part et d'autre, mais portant sur les domaines limités tels que, par exemple, réalisation d'équipements culturels ou sportifs¹⁶.

¹⁴ Loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 (plusieurs fois amendée depuis); à son propos, voir essentiellement: J. de Lanversin, *La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967*, A.J.D.A. 1968, p. 268; G. Liet-Veaux, *La loi d'orientation foncière*, J.C.P. 1968, I 2147.

¹⁵ Sur le sujet, voir Y. Prats, *Reflexions sur la participation des administrés à l'aménagement urbain*, A.J.D.A. 1973, p. 59; F. Moderne, *Sur la „concertation“ entre l'État et les collectivités locales dans l'élaboration des documents d'urbanisme*, D. 1977, chron., p. 265.

¹⁶ C'est le cas, ainsi, des contrats de villes moyennes; voir à leur propos P. Leruste, *Le contrat d'aménagement des villes moyennes*, N.E.D. 1976; C. Buron, *Les contrats d'aménagement conclus entre l'État et les villes moyennes*, A.J.D.A. 1976, p. 510.

III. LE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS URBAINS

Dans une grande ville de très nombreuses activités sont laissées, au moins formellement, à l'initiative des autorités municipales ou supramunicipales et s'exercent sous leur contrôle: transports en commun, adduction d'eau, de gaz, d'électricité, activités culturelles (musées, théâtres, bibliothèques...), aide-sociale, aménagement de zones pour l'habitat, l'industrie ou le commerce, etc. Il existe différentes modalités de gestion de ces activités. On peut les classer en deux grandes catégories:

1. LES TECHNIQUES DE GESTION DU DROIT PUBLIC

Les trois principales sont la régie, l'établissement public et la concession de service public.

La régie

La gestion en régie d'une activité de service public consiste à créer un nouveau service administratif, placé sous l'autorité directe des autorités municipales et employant un personnel soumis au statut de la fonction publique communale. C'est le cas, le plus souvent, pour les services de la voirie ou celui des eaux. Ces services en régie peuvent avoir, parfois, une certaine autonomie financière et comptable; celle-ci demeure cependant assez limitée. L'un des éléments qui freine l'institution de service en régie c'est la modicité des traitements du personnel communal qui empêche souvent le recrutement d'un personnel suffisamment qualifié.

L'établissement public

Cette technique consiste à créer un organisme doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, pour prendre en charge une activité de service public. Les activités qui sont le plus souvent gérées par des établissements publics, sont les services hospitaliers, la construction des logements dits „sociaux", ou encore l'aide sociale, c'est-à-dire l'organisation des secours aux personnes socialement défavorisées.

La concession de service public

Lorsque l'activité concernée a un aspect commercial, elle peut être confiée par contrat à un entrepreneur privé¹⁷. La collectivité publique charge donc un particulier, généralement une société commerciale, d'assurer une mission de service public, à ses frais et à ses risques, et en se rémunérant au moyen de redevances sur les usagers du service. Le „concessionnaire" se voit imposer un certain nombre d'obligations quant aux tarifs, aux prestations à fournir aux usagers, aux contrôles exercés par la collectivité publique.

L'usage de la concession s'était beaucoup répandu, dans les villes, à la fin du XIX^e siècle, avec la création de très nombreux services publics nouveaux. La concession était conforme à une idée dominante de l'époque, à savoir que les activités de type commercial devaient être réservées à l'initiative privée. Par ailleurs, ce mode de gestion allégeait la charge financière des collectivités locales car le concessionnaire fournissait le capital dont il retirait un bénéfice grâce aux versements effectués par les usagers du service. Les transports en commun firent, la plupart du temps, l'objet de concession de service public. Depuis une quinzaine d'années, cependant, beaucoup de concessions ont été soit reprises, soit transformées, du fait du déficit qu'elles enregistraient. Les collectivités locales (et surtout leurs institutions de regroupement) prennent ainsi de plus souvent en charge la fourniture du matériel et la compensation des déficits de gestion¹⁸.

2. LES TECHNIQUES DE GESTION DE DROIT PRIVÉ

On a assisté, surtout depuis 25 ans, au développement de modes de gestion des services publics tout à fait étrangers aux modes de gestion traditionnels. Il s'agit essentiellement de la technique de la société d'économie mixte et celle de l'association¹⁹.

¹⁷ Sur cette technique de gestion, on consultera surtout J. Dufau, *Les concessions de service public*, Paris 1979.

¹⁸ Sur le problème, voir *Les transports urbains*, „SCET-Documents" 1978, no 16; M. O. Ballet, *Evolution du statut des réseaux de transport urbain entre 1973 et 1977*, „Transport, Environnement, Circulation" 1979, no 32, p. 6; J.-J. Chapoutot, *Transport collectifs, régulation politique et contradictions territoriales*, „Les Annales de la Recherche Urbaine" 1979, no 4.

¹⁹ On signalera qu'il arrive parfois que les collectivités locales aient recouru à une troisième technique qui consiste à confier une activité de service public à une société commerciale, cela en dehors de la technique de la concession. La société n'est point, en ce cas, rémunérée par les usagers du service, mais au contraire

La société d'économie mixte

Les communes et leurs groupements peuvent participer financièrement à la constitution de sociétés commerciales qui prennent alors la forme de société "d'économie mixte" (une partie du capital provenant d'institutions financières de l'État). De telles sociétés ont été créées, notamment en matière d'aménagement urbain, pour la réalisation de zones industrielles ou de zones d'habitation²⁰. Elles sont l'outil administratif et technique destiné à réaliser ce que beaucoup de villes ne pouvaient faire elles-mêmes.

L'association privée

Pour éviter les rigidités excessives de la gestion publique en matière de comptabilité publique et de personnel, les collectivités locales créent fréquemment des associations à but non lucratif, financées principalement, voire exclusivement par le budget communal. Les finances de l'association sont étroitement contrôlées par les autorités locales qui disposent, en outre de représentants au bureau de l'association. Les „Maisons du Tourisme", les „Maisons des Jeunes et de la Culture" sont généralement gérées par l'intermédiaire d'une telle association.

Les formules de gestion des services publics locaux sont donc très diverses. Ce n'est d'ailleurs pas tant la forme juridique utilisée que est ici déterminante, mais bien plutôt l'usage qui en est fait. Certaines villes cherchent à conserver un contrôle étroit sur l'exécution des dits services; d'autres se déchargent largement sur des groupes privés ou sur l'État. L'évolution générale s'était faite, depuis un siècle, dans le sens d'un dessaisissement des municipalités. On assiste, semble-t-il depuis quelques années et dans certaines villes, à un renversement de tendances: les autorités locales cherchent à reprendre en main plus directement la gestion des „affaires"²¹ locales.

Université Lyon II

directement par une ou des collectivités locales. Pour un exemple relatif au traitement des ordures ménagères, voir C.E. 26 novembre 1971, SIMA, R.D.P. 1972 conclusions GENTOT, p. 239, note M. Waline, p. 1245.

²⁰ À leur sujet, voir F. d'Arcy, *Structures administratives et urbanisation: la SCET*, Paris 1968; *Les sociétés d'économie mixte locales d'équipement*, N.E.D. 1968, no 3522; J. Matha, *Le rôle des sociétés d'économie mixte dans l'aménagement urbain*, „Le Moniteur des Travaux Publics" du 15 août 1977.

²¹ Sur cette notion capitale, voir L.-J. Chapuisat, *Les affaires communales*, A.J.D.A. 1976, p. 470.

Jean-François Davignon

PROBLEMY INSTYTUCJONALNE WIELKICH AGLOMERACJI FRANCUSKICH

Współczesne aglomeracje francuskie są dotknięte szczególnymi problemami społecznymi, które mają tendencję rozszarpienia ram prawnych organizacji tradycyjnej administracji lokalnej.

Początkowo zwrócono uwagę na działania administracji w sensie zakresu terytorialnego, dążą do tego aby ta działalność pokrywała się z granicami geograficznymi i ludnościowymi aglomeracji. Aby to osiągnąć zaproponowano trzy rozwiązania techniczne: związki komunalne o szerokich celach, okręgi i wspólnoty miejskie. Ewolucja tych rozwiązań technicznych wyraża się w stopniowym przechodzeniu od rozwiązań typu umownego i federacyjnego, do rozwiązań unifikacyjnych i jednostek organizacyjnych dominujących. Szuka się następnie zgodności działania administracji z wymaganiami planowania interwencjonizmu publicznego. Wypracowano do tego celu schematy przewodnie zagospodarowania terenu i urbanizacji oraz plany przeznaczenia gruntów. Tylko te ostatnie mogą być zaskarżone przez podmioty trzecie. Do technik zarządzania różnymi publicznymi służbami miejskimi wprowadzono współcześnie szereg innowacji. Do technik klasycznych zarządu państwowego (*la région*) zakładu publicznego i systemu koncesyjnego zostały dołączone techniki właściwe prawu prywatnemu, jak spółki handlowe i zrzeczenia o celach niezarobkowych.