

La commune est le personnage central de ce livre. La commune, c'est un territoire, une communauté humaine qui, au cours de l'Histoire, s'est forgé une identité ; c'est la mairie, institution publique la plus proche du citoyen, c'est un pouvoir local aujourd'hui confirmé et élargi par la "loi de décentralisation".

Pierre Zémor et Hervé Hocquard, dans un ouvrage publié aux Éditions du Moniteur (1), nous montrent comment saisir les nouvelles chances de la cité.

La commune mise à jour

Tout n'est pas possible aux élus, mais les degrés de liberté de l'action municipale sont tout de même plus importants qu'on ne le pense : tel est le fil directeur de ce livre qui, à partir des données les plus récentes de la décentralisation, trace les nouvelles frontières du pouvoir local et esquisse la spécificité d'un "management" appliqué aux collectivités locales, à "l'entreprise-mairie".

Dans une première partie – "la donne communale" – les auteurs mettent en évidence le poids des déterminants d'ordre local. L'identité de la commune en premier lieu : historique, composition socio-professionnelle de la population, situation géographique, patrimoine hérité, symbolique de l'urbanisme, nature des activités dominantes...

La répartition du pouvoir local ensuite : attributions légales du maire et de son conseil, répartition des responsabilités avec ses adjoints, stature politique du maire, collaborations avec d'autres collectivités locales, relations existant avec le préfet, les services de la préfecture, la direction de l'équipement, formation et motivation du personnel municipal autour d'éléments qui forment un système complexe, souterrain, dont les auteurs soulignent l'équilibre fragile.

Savoir bien utiliser les compétences

Pour agir, il faut prendre le temps de dominer les compétences nécessaires à l'exercice de politiques municipales aujourd'hui nombreuses et de plus en plus spécialisées : c'est l'objet de la seconde partie sur "l'action locale".

Le seul domaine de l'urbanisme est déjà riche de problèmes délicats. La panoplie d'instruments dont peut aujourd'hui user une municipalité est suffisamment large pour que celle-ci puisse avoir des objectifs à la fois diversifiés et sélectifs.

Dans un autre ordre d'idées, la vie économique locale, le maniement par la municipalité de compétences nouvelles sont nécessaires. Mais, ici aussi, des choix s'imposent. Le grand danger dans ce domaine serait en effet d'instaurer une certaine automaticité dans l'attribution des aides alors même que la municipalité – avec l'aide de la région – par-

ce qu'elle vit à proximité des industriels, est mieux placée que l'État pour être sélective et juger de la situation globale d'une entreprise au sein de son environnement.

C'est peut-être dans le domaine de l'action sociale et de l'animation du temps libre que les compétences municipales sont encore le plus ajustées. Il est vrai que le rôle de l'État, que ce soit en matière de logement, de protection de l'enfance ou d'aide sociale (chômeurs, handicapés...), est particulièrement développé dans ce secteur. Pourtant le champ ouvert à l'initiative communale reste non négligeable : crèches, assistance aux personnes âgées (maisons de retraite mais aussi, par exemple, service de repos à domicile comme à Tourcoing) centres médico-sociaux...

Atteindre la cohérence

Les interventions municipales sont donc multiples. Et, par conséquent, nécessairement éclatées. Si on ajoute à cette situation le fait que la tradition étatique en France repose largement sur le cloisonnement des hommes et des activités, sur la séparation bien tranchée de la gestion économique, de l'urbanisme ou de l'action sociale, on aura la mesure des difficultés que rencontre toute municipalité soucieuse de rassembler de manière cohérente le conglomerat de services, d'institutions et d'opérations dont elle a, plus ou moins directement, la responsabilité. "Remember l'ensemble des activités, dégager une vision globale, favoriser le recul politique" – enjeu de la troisième partie, "les chances d'une politique municipale" – telle est l'essence, au niveau local, du politique – au sens le plus noble du terme – et la spécificité d'un management qui a aujourd'hui gagné son autonomie par rapport aux entreprises.

Le premier moyen, pour atteindre cette cohérence globale selon les auteurs, passe par la conception et l'utilisation du patrimoine. Où sont vraiment les besoins d'équipements collectifs ? N'est-il pas souvent possible d'éviter une nouvelle construction (stade, piscine...) en organisant mieux l'utilisation de ce qui existe, par exemple, en adoptant un sys-

tème d'heures ouvrables plus souples ? En matière de rénovation, on constate d'autre part que trop souvent les services techniques communaux choisissent un peu au hasard les bâtiments moins visibles ou moins sensibles aux yeux des habitants... Ne faut-il pas aussi profiter de la réalisation d'un nouvel équipement pour mettre en application des idées particulières : les bâtiments publics neufs pourraient aussi être plus souvent des bâtiments pilotes – comme à Rennes où la municipalité a beaucoup travaillé sur l'isolation – pour les économies d'énergie ou le chauffage solaire ? Cette cohérence doit d'abord s'exprimer à travers le choix des équipements publics et l'usage qui en est fait. Par exemple, se préoccuper de l'accessibilité d'un équipement : un centre d'handicapés devra être bien desservi par les transports en commun, un centre de loisirs pour enfants situé près des écoles, etc. Il serait dommage par ailleurs de ne pas profiter de la politique de tarification des équipements communaux pour aider les catégories sociales pour lesquelles la commune souhaite faire un effort. Mais cela implique de connaître les "effets pervers" associés parfois à cette arme : ainsi certains services facturés trop bas sont-ils fréquemment délaissés par des habitants défavorisés mais méfiants et qui craignent des prestations de mauvaise qualité... Enfin l'évaluation du rapport coût/utilité sociale des équipements publics doit, chaque fois que possible, faire l'objet d'un raisonnement économique "intégré", c'est-à-dire tenant compte de certaines augmentations ou transferts de coûts induits de manière souvent invisible, par la création d'un nouvel équipement ou d'un nouveau quartier : une municipalité se doit par exemple de réfléchir au coût de fonctionnement supplémentaire entraîné par la création d'un grand ensemble d'habitations pour la voirie, les écoles ou les équipements sociaux qu'il s'avérerait nécessaire d'adapter ou de créer...

(1) 17, rue d'Uzès, 75002 Paris, 270 pages, 85 francs.

(suite page 42)

h

"La commune mise à jour"

(suite de la page 40)

Rentabiliser les services

Dans la perspective de la recherche d'une cohérence globale, le rôle des techniques financières, sans nul doute appelé à grandir, est un deuxième levier d'importance. D'abord, "connaître le coût de chaque chose" pour choisir en connaissance de cause. Pour un conservatoire de musique, par exemple, le coût complet comprendra les salaires et le prix du matériel (ce qui suppose déjà d'avoir choisi une durée d'amortissement) mais aussi une part des frais ou dépenses supportées par les services administratifs communaux (correspondance, établissement de listes,...) et une évaluation - si ce conservatoire était installé dans un bâtiment municipal - d'un loyer fictif.

Les élus doivent enfin être conscients des liens qui existent entre des dispositions financières différentes : l'augmentation de l'impôt sur les ménages (taxe d'habitation, taxe d'enlèvement des ordures) a ainsi une incidence sur le montant de la dotation globale de fonctionnement qui tendra, mécaniquement, à augmenter elle aussi.

Un dernier moyen pour renforcer la cohérence des politiques municipales réside dans la nature des interventions sur le terrain : une approche "horizontale" de certains types de problèmes est en

effet aujourd'hui urgente. Toute rénovation des quartiers dégradés par exemple doit tenir compte de l'étroite imbrication qui existe entre les choix d'urbanisme proprement dit d'une part et le social, le culturel, la formation d'autre part.

Adapter les structures locales au contexte

Rien n'est donc moins simple que d'être à la fois capable de maîtriser un certain nombre de politiques sectorielles "fines" tout en sauvegardant une cohérence globale, reflet d'une vision stratégique du développement local. Seules des structures municipales adaptées au contexte local peuvent, selon la thèse défendue par les auteurs, permettre d'atteindre un objectif aussi ambitieux. Trois types de facteurs sont à prendre en compte à cet égard. Tout ce qui a trait, d'abord, à "l'identité" municipale : l'image que la ville se fait d'elle-même. Le système de valeurs de la population, les attentes qui existent - ou non - à l'égard de l'équipe municipale, etc. La répartition des rôles et des attributions dans l'organisation quotidienne du travail de la municipalité n'est pas moins importante, car les problèmes posés sont très différents, selon qu'il s'agit de fonctions classiques (relation avec un fournisseur, délégation...), de presta-

tions (concessions, relations avec des établissements extérieurs...) ou d'opérations souvent considérables, mais peu durables (rénovation d'un centre-ville...). Dans un cas, il s'agira de contrôler la qualité du travail ou des biens fournis ; dans l'autre, soit de s'entendre sur des règles du jeu claires (cahier des charges, évaluation périodique des résultats...) soit d'être "présent" sur le terrain afin de bien coordonner l'action des multiples partenaires de la mairie. Dernier facteur, enfin, à influencer les structures municipales : le processus de décision et les jeux de pouvoir qui y sont attachés. Car au sein même de la municipalité (élus, services techniques, régies, SEM, organismes rattachés...) les habitudes et les stratégies sont rarement homogènes. Si on y ajoute les initiatives ou les contraintes issues de l'environnement (organismes consulaires, DDE, services de la préfecture, commissaire de la République, promoteurs, entreprises, associations) on a une idée du cheminement souvent tortueux que peuvent prendre certaines décisions.

□ □