L'évolution des dépenses communales. Elaboration d'un modèle. Communes de plus de 10 000 habitants

Dominique Mignot

▶ **To cite this version:**

Dominique Mignot. L'évolution des dépenses communales. Elaboration d'un modèle. Communes de plus de 10 000 habitants. 1991. halshs-00603850

HAL Id: halshs-00603850
https://shs.hal.science/halshs-00603850

Submitted on 27 Jun 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SCAURE

Service de Coordination
des Administrations
et Universités
pour la Recherche et les Etudes

PLAN URBAIN
MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Convention N° 89 31096 00223 75 01
Programme Services Urbains et Gestion Locale

L'EVOLUTION DES DEPENSES COMMUNALES

ELABORATION D'UN MODELE

(Communes de plus de 10 000 habitants)

D. MIGNOT

Février 1991

152, boulevard Yves Farge / 69007 LYON
Association loi de 1901

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE 1

CHAPITRE I
UNE PLANIFICATION COMMUNALE ? 3

SECTION 1
LES DETERMINANTS ET LES FORMES DE LA CROISSANCE URBAINE 4

A - Les approches théoriques de la ville 4
1 - L'approche classique 4
2 - L'approche systémique 5
3 - L'analyse néo-marxiste 6
4 - Nécessité d'une quatrième voie 7

B - La croissance urbaine 7
1 - La théorie de la base 8
2 - La théorie de la croissance par étapes 9
3 - La théorie des pôles de croissance 12
4 - La théorie des places centrales 12
5 - Une croissance très liée à l'économie et basée sur le tertiaire 13

SECTION 2
UN ETAT TRES PRESENT MAIS EN PHASE DE DESENGAGEMENT 14

A - Le rôle économique de l'état 14

B - Des interventions au niveau communal 15
1 - Les mesures directes 16
2 - Les politiques incitatives 18
3 - Un Etat très présent au niveau communal 18

SECTION 3
LA PLANIFICATION AU NIVEAU COMMUNAL,
UN BESOIN ET UNE NECESSITE 19

A - Les origines et les limites de la planification communale 19
1 - Des débuts difficiles 20
2 - Les limites de la planification communale 20

B - Un besoin et une nécessité 21
1 - Un exemple de besoin : les services publics locaux 22
2 - Une nécessité : la décentralisation vue d'en bas 23

C - Quelle planification ? 23

CHAPITRE II
PROBLEMATIQUE - METHODOLOGIE **25**

SECTION 1
VERS UNE PLANIFICATION STRUCTURELLE **26**

A - Existence de logiques de dépenses **26**
1 - Emergence de l'idée de "logique de dépenses" 26
2 - Une logique forte ? quelle signification ? 28

B - Une logique de dépenses d'investissement **29**
1 - Le fonctionnement domaine de la non règle 29
2 - Une planification de l'investissement 29

SECTION 2
FORMALISATION **32**

A - Le cadre conceptuel et les concepts utilisés **32**
1 - Le concept de contexte urbain 32
2 - Le profil urbanistique 34
3 - Les contraintes financières 34

B - Les déterminants de la typologie **35**
1 - Des caractéristiques difficilement intégrables 35
2 - Des caractéristiques incontournables 36
3 - Vers une typologie dynamique des communes 37

SECTION 3
METHODOLOGIE **38**

A - La mesure de l'investissement **38**
1 - Quelles données ? 38
2 - La méthode d'analyse 40

B - L'enquête **42**
1 - Une enquête par courrier 42
2 - Le questionnaire 43

SECTION 4
CARACTERISATION DE L'ECHANTILLON **44**

A - Représentativité de l'échantillon **44**
1 - Répartition géographique 44
2 - Taille des communes 45
3 - Centralité 46
4 - Caractéristiques de population et d'emploi 46

B - Caractéristiques générales de l'échantillon **48**
1 - Appartenance à un groupement de communes 49
2 - Couleur politique 50
3 - Equipements communaux 52

C - Comparaison avec quelques données nationales **53**
1 - Evolution de l'investissement 54
2 - Evolution des principaux postes d'investissement 55

D - En conclusion **56**

CHAPITRE III
UNE TYPOLOGIE DES COMMUNES SELON
LEUR STRUCTURE DE DEPENSE **57**

SECTION 1
PRESENTATION DE LA TYPOLOGIE **58**

A - Un premier choix arbitraire **58**
1 - Un première typologie générale des communes 58
2 - Trois groupes préalables de communes. 60

B - Une typologie en treize types **62**
1 - Les communes périphériques 62
2 - Les communes centres 63
3 - Les communes de la région parisienne 65
4 - Des structures de dépense différenciées selon la centralité 65

SECTION 2
UNE PREMIERE APPROCHE DE LA TYPOLOGIE **66**

A - La typologie et les variables usuelles **66**
1 - Typologie et taille des communes 66
2 - Influence de la couleur politique 67

B - Les autres déterminants **68**
1 - Typologie et appartenance à un groupement de communes 68
2 - Typologie et fonctions administratives 69
3 - Position dans l'agglomération 69

C - En conclusion **70**

SECTION 3
CARACTERISATION DES TYPES **71**

A - Les communes périphériques **71**
1 - Les communes périphériques les plus contraintes (type 1). 71
2 - Les communes périphériques classiques (type 2) 75
3 - Les communes périphériques en croissance (type 3) 76
4 - Les communes périphériques les plus "libres" (type 4) 78

B - Les communes centres **79**
1 - Des communes centres fortement contraintes par la dette ? (type 5) 79
2 - Des communes centres en "croissance" (type 6) 83
3 - Des communes centres au budget "classique" ? (type 7) 85
4 - Les communes centres libres et stables (type 8). 86
5 - Des communes centres libres et en mutation (type 9). 88

C - Les communes parisiennes. **90**
1 - Des communes parisiennes de type périphérique libre (type 10). 90
2 - Des communes parisiennes de type périphérique très contraint (type 11) 91
3 - Des communes parisiennes, de type périphérique en croissance (type 12) 94
4 - Des communes parisiennes de type centre (type 13) 95

D - Conclusion : 13 types bien différenciés **97**

CHAPITRE IV
UNE TYPOLOGIE TERTIAIRE ? **99**

A - Des structures d'investissement contrastées. **99**

B - Les déterminants de la typologie **101**

C - Un modèle de dépense d'investissement **104**

BIBLIOGRAPHIE **105**

ANNEXES 1
EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT TOTAL SUR LA PERIODE 1965-1988
PAR TYPE DE COMMUNES ET PAR PERIODE TRIENNALE. **109**

ANNEXES 2
STRUCTURES DE L'INVESTISSEMENT PAR TYPE DE COMMUNES
ET PAR PERIODE TRIENNALE **115**

INTRODUCTION GENERALE

La décentralisation et le contexte de crise économique élargissent le champ d'intervention des communes tout en limitant leurs ressources. La planification communale se développe et demande de nouveaux moyens d'analyse, de nouveaux outils d'évaluation et l'élaboration de critères d'aide à la décision.

Cependant, il faut au préalable définir ce que peut être la planification au niveau communal, délimiter son champ et en établir les limites.

Ces précisions effectuées, une formalisation théorique des liens entre les concepts de contexte urbain et de profil urbanistique d'une part et les besoins d'investissement d'autre part nous amène à définir une "logique de dépense d'investissement".

Cette recherche a pour objet l'élaboration d'un modèle explicatif du comportement de dépenses des communes de plus de 10 000 habitants. Elle fait suite à une étude de faisabilité qui, réalisée sur vingt-huit communes de la "grande" région Rhône-Alpes, avait permis de mettre en évidence une première typologie des communes selon leur comportement de dépenses.

Une enquête, réalisée auprès d'un échantillon de 237 communes de plus de 10 000 habitants, permet de valider l'hypothèse initiale d'existence de logiques de dépenses d'investissement corrélées à des caractéristiques communales. L'analyse des structures d'investissement cumulé sur la période 1965-1988 permet ainsi de mettre en évidence une typologie des communes de plus de 10 000 habitants. Les treize types ainsi déterminés sont analysés, au regard des caractéristiques socio-économiques des populations concernées et des caractéristiques communales telles que la centralité (centre/périphérie).

CHAPITRE I

UNE PLANIFICATION COMMUNALE ?

La planification est entendue ici au sens d'évaluation-programmation des événements à venir. C'est la possibilité d'anticiper, d'effectuer une intervention programmée dans le temps pour infléchir une situation ou un processus. Une planification au niveau communal serait donc la possibilité pour les communes d'essayer de maîtriser leur devenir.

Phénomène relativement récent, la planification communale tend aujourd'hui à se développer. On peut cependant s'interroger sur sa pertinence, compte tenu des divers contrôles et contraintes exercés par l'autorité étatique.

En effet, l'existence de choix et de possibilités réelles d'intervention au niveau des communes n'est peut être qu'un leurre, dans la mesure où la commune ne constitue pas forcément un ensemble suffisamment autonome pour être doté d'une politique propre. Dans ces conditions, il s'agit d'abord de montrer qu'il y a matière à planification au niveau communal et que celle-ci pourrait dépasser le cadre restreint de la seule planification financière.

La définition d'une approche de la ville et des possibilités d'intervention sur le développement urbain, et plus particulièrement sur une de ses formes qu'est la croissance urbaine, est alors nécessaire. Elle sera effectuée en fonction de notre objet qui est de réaliser une analyse comparative des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants, en lien avec les caractéristiques de ces communes, sur une longue période.

SECTION 1

LES DETERMINANTS ET LES FORMES DE LA CROISSANCE URBAINE

Toute ville est un ensemble complexe qui peut être appréhendé de multiples manières. Un choix d'approche s'avère alors nécessaire puisque la méthodologie d'observation n'est pas neutre par rapport au résultat.

Une brève analyse des approches contemporaines de la ville est alors nécessaire. Les théories de la croissance urbaine permettent ensuite d'introduire, principalement dans leurs derniers développements, les activités tertiaires comme déterminant possible de la croissance.

A - LES APPROCHES THEORIQUES DE LA VILLE

A part quelques grands noms [1], les économistes ne se sont intéressés à la ville en tant qu'entité propre que très tard (au vingtième siècle). La recherche urbaine contemporaine pour autant n'est ni absente ni monolithique. Elle comprend en effet plusieurs grands courants parmi lesquels P.H. Derycke [2] distingue :

- le fonctionnalisme,
- l'empirisme,
- le systémisme,
- le néo-marxisme.

Il nous semble cependant que le fonctionnalisme et l'empirisme peuvent être regroupés dans une approche plus large que nous qualifierons de "classique".

1 - L'approche classique

P.H. Derycke définit le fonctionnalisme comme procédant d'un certain "scientisme" ("Il y a correspondance parfaite entre besoins exprimés et réponses de l'urbanisme fonctionnel, notamment par la création d'équipements appropriés"). La critique classique faite à ce type d'approche concerne sa simplification extrême. Cette approche autorise néanmoins, et ce n'est pas négligeable, la formulation mathématique et la modélisation. Un grand nombre de théories

---

[1] (PETTY, CANTILLON et STEUART) in DERYCKE; Economie et planification urbaines; tome 1 : l'espace urbain; PUF, 1979; pp. 75-99.

[2] Ibid.

de la croissance urbaine peuvent ainsi se ranger dans cette approche comme par exemple la théorie de la base économique, la théorie de la croissance par étapes et leurs dérivés.

P.H. Derycke situe d'autre part l'empirisme "entre les excès du fonctionnalisme et les illusions de l'analyse de système". Il nous semble cependant que ce qu'il définit comme étant l'empirisme peut être analysé comme un développement de l'approche fonctionnaliste. Il dit en effet que "La plupart des recherches urbaines se caractérisent en effet par un empirisme prudent. On admet qu'il existe , pour un certain nombre de questions limitées, un domaine réservé à l'action de régularités statistiques et un domaine où se déploie le libre arbitre des acteurs sociaux. ... Il y a donc place pour une démarche heuristique qui combine rationalité et empirisme".

Cela revient donc à appliquer une approche fonctionnaliste dans des cas bien précis définis par des variables données qui ne feront pas l'objet de l'analyse. Il nous semble donc ainsi que la démarche empiriste est la conséquence logique des limites mêmes du fonctionnalisme en introduisant des cas régis par des données (variables) non quantifiables, voire aléatoires. Il s'agit cependant du même type d'approche scientifique. De manière similaire, les multiplicateurs dynamiques et la croissance par étape sont venus suppléer aux manquements de la théorie de la base économique.

Pour notre objet qui est de déterminer une conceptualisation de la ville permettant d'analyser son évolution dans le temps, il est possible de regrouper le fonctionnalisme et l'empirisme en une approche "classique". Il nous semble alors possible d'y classer les précurseurs économiques ainsi que tous ceux qui se réfèrent à la croissance des villes liée au développement économique, en l'occurrence la quasi-totalité des théoriciens de la croissance urbaine.

En effet, les précurseurs, que ce soit par une analyse de type mercantiliste ou avec Petty [3] par une étude du rôle de Londres en Angleterre, font un lien entre les besoins de la population (urbaine et régionale) et la nécessité pour la ville d'y répondre.

A leur suite l'école classique est cependant très silencieuse sur le rôle de la ville et il faut attendre le vingtième siècle et l'analyse des externalités pour retrouver un discours sur le développement des villes.

2 - L'approche systémique

Le systémisme fait lui appel à l'analyse de système au niveau de l'urbain. On a donc là une approche totalement différente de la précédente, qui introduit une notion de potentialité d'équilibre au sein du système complexe qu'est la ville, comme le décrit M. Bassand [4] :

> "Un système est en équilibre quand il est capable de réagir à un changement de façon à minimiser l'impact de ce changement sur les rapports entre les unités du système."

La critique classique faite au concept d'auto-organisation ou d'auto-régulation, lié à cette approche, se situe non pas au niveau de la recherche elle-même mais dans l'utilisation de celle-ci. En effet s'il y a auto-régulation au niveau d'une agglomération, il devient peut être moins urgent de se préoccuper de tout ce qui peut affecter la ville, comme par exemple les risques de catastrophes naturelles ou de pollution. Il s'agit donc de faire attention à ne pas faire évoluer les réflexions et décisions sur l'urbain vers des politiques qui pourraient s'avérer

---

[3] PETTY in DERYCKE; Ibid.; p. 78.

[4] M. BASSAND; Villes, régions et sociétés, Presses Polytechniques Romandes, 1982; p. 99.

suicidaires sur le long terme. Notons cependant que dans le terme auto-organisation il y a auto, qui sous-entend des possibilités de réactions internes.

L'approche systémique cède donc la place à une approche en termes de systèmes complexes qui, si elle est moins restrictive relativement aux acteurs et aux relations entre ceux-ci, n'en est pas moins dans une phase exploratoire et non encore opérationnelle.

3 - L'analyse néo-marxiste

Au sujet de l'influence de Marx sur les études traitant de l'urbain, citons M. Bassand [5], "Marx n'a en fait que peu disserté sur le phénomène urbain. Mais à sa suite, de nombreux chercheurs ont utilisé sa problématique dans leurs recherches sur la ville".

Ils s'occupent peu du développement intrinsèque des villes, à part quelques travaux sur la taille optimale des villes qui ont pu avoir des conséquences sur la création de villes nouvelles en URSS.

Cependant, les contributions de J. Lojkine [6] et celles de M. Castells et F. Godard, en particulier sur l'influence des grandes entreprises (Usinor) et de l'Etat sur la processus d'urbanisation à Dunkerque [7], apportent des éléments permettant d'expliquer certains phénomènes urbains, difficilement explicables avec la seule théorie classique. Pour J. Lojkine [8], ce sont les effets du capitalisme, dans son ensemble, qui marquent l'urbain, "l'agglomération urbaine est déterminée par la tendance constante du capitalisme à raccourcir le temps de production et le temps de circulation du capital".

Selon J. Lojkine cette tendance trouve cependant ses propres limites du fait de la concurrence anarchique entre les capitalistes, de la propriété privée du sol et du financement de la vie urbaine [9].

Prenons un exemple plus concret avec M. Castells et F. Godard [10], qui montrent que les mutations urbaines peuvent dépendre des logiques internes de groupes industriels :

> "C'est donc à partir du rappel de l'évolution récente des grands groupes français ainsi que des branches industrielles concernées, d'une part, et de la référence aux soubassements de la "crise" dans la région du Nord, d'autre part, qu'on peut déceler la logique de l'intervention de l'Etat et, en particulier, de la politique des "opérations marquantes" dans l'aménagement du territoire - politique dont Dunkerque constitue, à l'heure actuelle, un exemple type".

Ce type d'approche peut donc apporter des éléments d'explication d'une croissance urbaine particulière.

---

[5] M. BASSAND; Ibid.

[6] J. LOJKINE; Le marxisme, l'Etat et la question urbaine; PUF; Paris, 1977.

[7] M. CASTELLS, F GODARD; Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain; Mouton; Paris, 1974.

[8] Op. cit.; p. 159.

[9] Ibid.; p. 160.

[10] Op. cit.; p. 22.

4 - Nécessité d'une quatrième voie

L'approche classique, malgré l'imperfection de ses modèles réductionnistes, a le mérite de donner des outils d'analyse de l'urbain.

Ce n'est pas le cas de l'approche systémique qui, bien que satisfaisante pour l'esprit et constituant à nos yeux l'avenir de la recherche urbaine, ne permet pas, dans l'immédiat tout au moins, d'expliquer le développement des villes.

Par contre, l'analyse néo-marxiste peut permettre d'expliquer certaines situations urbaines très particulières et peut ainsi pallier certaines lacunes des modèles économiques.

En ce qui concerne notre objet, qui est d'analyser l'évolution des dépenses communales dans le temps, une approche synthétique nous semble plus pertinente. En effet, autant il nous semble important de pouvoir isoler pour une commune donnée des politiques volontaristes et des structures de populations particulières, autant il nous semble fondamental, dans l'optique d'une analyse comparative sur un grand nombre de communes, de prendre en compte l'apport des modélisations classiques. En effet, ces différents modèles ont permis de mettre en avant un certain nombre de variables explicatives du développement urbain, variables qui nous seront très utiles pour expliquer l'évolution des dépenses liées à la croissance urbaine.

Comme nous le verrons lors de la présentation de notre cadre conceptuel (Cf. chapitre II), les aspects politiques liés à la structure socio-démographique de la population ne sont pas absents de nos préoccupations, mais intégrés au sein d'une "modélisation" au sens de relations logiques et chronologiques entre variables déterminantes de filiation plutôt classique.

B - LA CROISSANCE URBAINE

C'est à la cité du Moyen Age que M.A. Buisson-Prost [11] fait remonter l'origine des villes françaises telles que nous les connaissons aujourd'hui. Elle la qualifie ainsi :

> "La cité du Moyen Age, centre du territoire rural environnant, remplira un rôle d'administration et de protection, mais aussi une fonction commerciale et industrielle en même temps que culturelle et sociale".

On a déjà, à cette époque, toutes les fonctions ou presque de la commune moderne. De plus, la presque totalité des villes sont déjà sorties de terre, puisque selon M.A. Buisson-Prost c'est au Moyen Age que se sont formées les 4/5 des villes françaises actuelles.

D'autres auteurs, tels que J. Freund [12], vont dans le même sens, en considérant les villes occidentales du Moyen Age comme les premières formes de nos villes actuelles :

> "Par rapport à ce concept universel, la ville occidentale présente une originalité qui lui est propre, que l'on ne retrouve pas ailleurs, dans les villes des autres continents en toute époque. Cette originalité réside dans la spécificité de la ville occidentale à constituer une commune."

---

[11] M.A. PROST; La hiérarchie des villes en fonction de leurs activités de commerce et de service; Gauthier-Villars; Paris, 1965.

[12] J. FREUND in BASSAND; op. cit.; p. 81.

La particularité de la ville occidentale selon M. Weber [13] réside dans ce qu'il appelle "l'autocéphalie". Ce qui signifie que le dirigeant, ou la direction, du groupement est désigné selon des règlements propres au groupement, et non, comme dans l'hétérocéphalie, par une autorité qui lui est extérieure (peu importe comment cette autorité intervient d'ordinaire). Les "Villes Franches" et les cités italiennes constituent le meilleur exemple de ce type d'organisation.

Depuis cette époque les villes se sont transformées. Mais elles se sont développées dans des conditions totalement différentes les unes des autres. Certaines sont devenues des "mégapoles" et d'autres sont restées de simples "bourgs". On parle même maintenant de villes internationales pour qualifier celles qui visent un rayonnement dépassant le cadre des frontières.

Ces développements si différents n'ont pas manqué d'interpeller chercheurs et théoriciens sur les conditions et les raisons des niveaux de développement. La plupart de ces travaux ont en commun de constituer une hiérarchie urbaine, ou d'en supposer l'existence. Celle-ci peut être conçue sur des critères purement administratifs (hiérarchie des centres de décision), ou sur des notions d'aire de marché ou d'emploi, plus particulièrement à travers les activités tertiaires.

En effet après la vague des modèles de développement basés sur les industries, les activités de service semblent maintenant être une des clefs du développement. D'autre part, une première enquête, effectuée sur une trentaine de communes de plus de 10 000 habitants [14], a révélé qu'un des principaux critères explicatifs de la typologie des communes mise en évidence était le taux d'activités tertiaires sur le territoire de la commune.

Les théories de la croissance, de par leurs schémas réducteurs, permettent de rendre compte de la formation et de l'évolution de ce que l'on pourrait appeler la première forme de "tertiaire". Par ce terme nous entendons le tertiaire lié à l'industrie et aux fonctions administratives classiques.

Pour ce faire, nous étudierons tout d'abord la théorie qui fait le moins de place au tertiaire, la théorie de la base. Les développements récents de la croissance par étapes nous permettront ensuite d'introduire une certaine forme de tertiaire comme élément de la croissance. La théorie de la croissance par étapes permettra d'en appréhender une deuxième forme dite "permissive". La théorie des places centrales nous permettra enfin de préciser les types d'activités tertiaires et leur rôle dans la croissance urbaine.

Dans la suite de cette section, le développement des villes est appréhendé exclusivement à travers la croissance urbaine.

1 - La théorie de la base

L'instrument de prévision de la croissance urbaine le plus simple est la théorie de la base selon laquelle les fonctions exportatrices de la ville sont à l'origine d'effets multiplicateurs et constituent en quelque sorte le moteur de sa croissance future.

---

[13] M WEBER in BASSAND; op. cit.; p. 83.

[14] D. MIGNOT; Une méthode d'analyse de l'investissement communal, communes de plus de 10 000 habitants; Coll. Etudes et Recherches, Laboratoire d'Economie des Transports; Lyon, 1987.

Le fondement de cette théorie réside dans une analyse dichotomique de la ville, en cela qu'elle assure deux séries de fonctions. La première est la satisfaction des besoins courants de la population urbaine. La seconde vise à satisfaire une clientèle extérieure à la ville. Les activités liées à cette dernière fonction représentent la base économique de l'activité de la ville orientée vers l'extérieur et le moteur de sa croissance future.

Cette théorie a été appliquée essentiellement aux U.S.A., et a donné lieu à de nombreux développements. Ainsi, la théorie de la croissance par étapes en est un dérivé. En France, c'est surtout Cahen et Ponsard [15] qui, avec la prise en compte des multiplicateurs dynamiques, ont contribué à son amélioration. Ils ont été relayés en cela, dans une période plus récente, par des géographes parmi lesquels D. Pumain [16] et T. Saint-Julien [17] avec leurs travaux sur les dynamiques spatiales. Ce développement dynamique permet en effet d'intégrer des aspects de croissance urbaine différenciée.

La principale critique, en ce qui concerne notre objet, à l'encontre de la théorie de la base et de ses dérivés concerne sa capacité de prévision. En effet, il ne saurait être question d'appliquer ces multiplicateurs sur le long terme. Ces théories permettent surtout d'avoir une image de la ville à un moment donné, mais de nombreux aspects ne sont pas pris en compte dans la modélisation de la croissance.

D'autre part, avec la théorie de la base, la croissance est seulement expliquée par l'importance de l'emploi basique ou plus explicitement par le développement des industries d'exploitation. Le tertiaire, quelle que soit la définition qu'on lui donne, n'apparaît même pas dans l'analyse statique de cette théorie. Les multiplicateurs d'emplois relient en effet la taille de la ville aux emplois dans les activités basiques ou non basiques mais sans faire aucune distinction au sein de ces activités. Il faut attendre l'analyse dynamique de cette théorie pour voir apparaître le tertiaire sous forme d'activités liées à la taille des villes ou à la fonction de capitale. Le tertiaire est donc une conséquence ou un attribut de la croissance, mais non un atout.

Issue de la théorie de la base, la théorie de la croissance par étapes va nous permettre d'aller plus loin dans l'analyse de la croissance urbaine.

2 - La théorie de la croissance par étapes

Cette théorie exposée par F. Martin au Colloque International de Québec en 1968 [18], se veut une théorie de longue période de la croissance interne de la ville. F. Martin définit quatre types d'implantations (activités) qui lui permettent de distinguer trois étapes dans le développement des villes.

C. Ponsard [19], dans son contre-rapport au même colloque de Québec, apporte des comparaisons avec l'analyse française de la répartition fonctionnelle des villes. Cette analyse met l'accent sur la distinction entre emplois induits et emplois inducteurs. Elle refuse, comme la théorie de la croissance par étapes, la dichotomie entre activités basiques et résidentielles.

---

[15] CAHEN et PONSARD in DERICKE, op. cit.

[16] D. PUMAIN; La dynamique des villes; Economica; Paris, 1982.

[17] T. SAINT-JULIEN; Croissance industrielle et système urbain; Economica; Paris, 1982.

[18] F. MARTIN; in Développement urbain et analyse économique, compte-rendu du colloque international tenu à Québec du 8 au 11 septembre 1968; Cujas; Paris, 1968; pp. 115-124.

[19] C. PONSARD; Ibid.; pp. 127-148.

La théorie de la croissance par étapes, élaborée afin de combler les lacunes de la théorie de la base en ce qui concerne les prévisions et l'analyse explicative de la croissance urbaine, met donc en jeu des étapes dans la croissance :

- l'étape des implantations originales,
- l'étape des implantations liées et/ou causées par les économies externes,
- l'étape de la métropole (qui correspond à une situation où les déséconomies de la ville entraînent des besoins nouveaux).

Les étapes ont un ordre chronologique et sont reliées entre elles par trois types de multiplicateurs.

Les besoins des industries locales et des individus ne pourront être satisfaits par les entreprises locales que jusqu'à un certain seuil, à partir duquel d'autres entreprises seront nécessaires (services aux entreprises, commerces, administrations). Il suffit que l'industrie dominante joue un rôle moteur et tout le reste s'ensuit. Le développement du tertiaire est donc lié directement et uniquement à la croissance de l'activité industrielle de base.

Nous sommes très proches de la théorie de la base, mais dans ce cas outre la prise en compte de seuils (étapes), les entreprises exportatrices ne sont pas toujours l'élément crucial de la croissance. Elles ne constituent plus, par exemple, l'essentiel de la troisième étape.

Il semble cependant que F. Martin ait beaucoup évolué par rapport au premier exposé de cette théorie puisque dans un article datant de 1976 [20] il écrit : "Peu importe la stratégie de développement économique qui sera éventuellement adoptée par les autorités provinciales, elles devront faire une place importante au secteur tertiaire". Il affirme même que "le tertiaire ayant crû beaucoup plus vite que les autres secteurs, c'est donc qu'il a un rythme de développement propre".

F. Martin distingue alors trois types de tertiaire :

- Le tertiaire de support, qui est fonction de la population.

- Le tertiaire exportateur, qui rend des services à des populations à l'extérieur de l'agglomération urbaine pour laquelle il joue le rôle de base économique.

- Le tertiaire moteur, qui est composé d'activités rares et/ou supérieures qui sont à la base des rôles de polarisation et de diffusion des avantages de la grande urbanisation que joue une agglomération urbaine qui est aussi un pôle de développement.

Afin d'enrichir la théorie de la croissance urbaine, telle qu'il l'avait présentée précédemment, Il revient donc sur les étapes de la croissance urbaine en redéfinissant la troisième étape, celle du développement avancé, pour laquelle le "moteur" manufacturier perd de son importance au profit d'un certain "tertiaire supérieur".

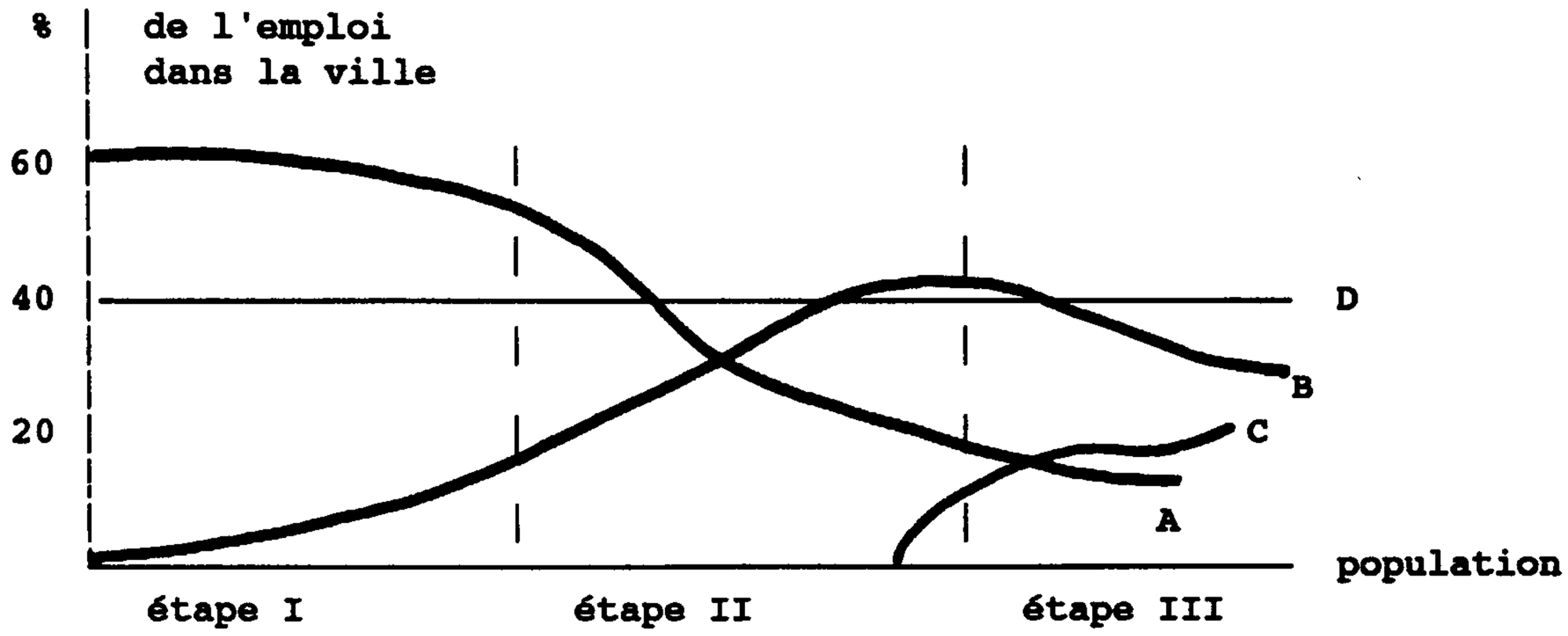
Les deux premières étapes (A et B) sont celles de la croissance urbaine, respectivement celle des implantations originales (A) puis celle des implantations liées aux économies externes (B).

---

[20] F. MARTIN; in Essais sur le développement régional, textes réunis par Donald J. Savoie et A. Raynauld; Les presses de l'Université de Montréal; Montréal, 1986; pp. 123-124.

Le schéma suivant reprend les étapes de la croissance définies par F. Martin :

Illustration 1 : Les étapes de la croissance pour F. MARTIN



En ce qui concerne la troisième étape F. Martin écrit [21]:

"A la troisième étape du développement urbain (et régional) il y a donc de nouvelles sources de croissance de la ville différentes de la base manufacturière."

Ces nouvelles sources de la croissance sont les activités de type C ou tertiaire supérieur.

Il nous semble cependant important de relever que F. Martin prend ses distances par rapport à Perroux (nous détaillerons plus loin la notion de pôle de développement et d'industries motrices chez Perroux), lorsqu'il écrit :

> "Le tertiaire moteur ne correspond pas non plus exactement au concept de l'industrie motrice de Perroux, car son effet d'entraînement ne joue pas tellement sur les relations techniques, mais plutôt par son rôle stratégique vis-à-vis des secteurs."

Ainsi le tertiaire moteur n'est pas le seul critère à prendre en compte. Parallèlement à son développement se produit aussi une tertiarisation de plus en plus importante du secteur secondaire. De plus, la taille des villes a une importance, puisque selon F. Martin "le tertiaire moteur, même s'il est lui-même un phénomène qualitatif repose avant tout sur une base quantitative pour rentabiliser le tertiaire rare". La taille est donc vraisemblablement une condition nécessaire sinon suffisante de la constitution d'un milieu innovateur.

L'analyse de la croissance par étapes et de son "perfectionnement" nous a permis de mettre en évidence l'influence croissante du tertiaire et de la taille des villes dans les théories de la croissance.

Il s'agit maintenant d'étudier les théories qui dès l'origine ont fait une place plus importante aux activités tertiaires.

---

[21] Ibid.; p. 125.

3 - La théorie des pôles de croissance

Les deux théories étudiées précédemment, qu'elles instituent ou non des étapes dans la croissance, ne font que peu de cas de la répartition spatiale des villes. Le développement peut a priori être le même en tout point du territoire.

Pour Perroux [22] le processus de croissance est un peu différent puisque basé sur le développement de pôles de croissance, points privilégiés d'apparition de la croissance, qui exercent ensuite une influence sur leur environnement par une relation de type "domination".

Un pôle de croissance est caractérisé par une (ou plusieurs) unité(s) dominatrice(s). Il peut être une entreprise, une industrie ou une combinaison d'industries. Le pôle de croissance sera caractérisé par une industrie clé, un régime non concurrentiel et par le fait de l'agglomération territoriale. L'industrie clé joue ici un rôle prépondérant et conditionne toute évolution ultérieure.

Dans cette approche, de même que dans la théorie de la croissance par étapes, le tertiaire est induit du développement de l'industrie clé, à moins qu'il ne puisse jouer lui-même le rôle de l'industrie clé.

Or, il ne semble pas que le tertiaire puisse jouer ce rôle du fait des quatre types d'actions citées précédemment. Ces actions nécessitent en effet un environnement tertiaire relativement important et capable de tenir un rôle de relais.

Pour Perroux il y a un tertiaire "industriel" induit mais il existe également un tertiaire permissif que l'on peut qualifier de tertiaire administratif puisqu'il s'agit d'un tertiaire lié aux agglomérations territoriales.

Les théories de la croissance, étudiées jusqu'à présent, nous permettent donc d'expliquer la création et le développement d'un certain type de tertiaire. Il s'agit soit d'un tertiaire directement lié aux entreprises industrielles, soit (avec Perroux) d'un certain tertiaire administratif au rôle plutôt permissif.

Ce deuxième type de tertiaire nous amène naturellement à aborder la théorie des places centrales de Christaller.

4 - La théorie des places centrales

La théorie de Christaller [23] repose sur la fonction de la ville. Selon Christaller, la ville remplit différentes fonctions et entretient des relations avec d'autres villes ou avec sa périphérie. Elle est le centre d'une région agricole dont elle reçoit sa nourriture et à laquelle elle fournit quelques biens et services.

A partir de là, Christaller établit la théorie des "places centrales" exerçant au centre d'un territoire donné, un certain nombre de fonctions tertiaires.

---

[22] F. PERROUX; in Essais sur le développement régional, textes réunis par Donald J. Savoie et A. Raynauld; Les presses de l'Université de Montréal; Montréal, 1986; pp.27-37.

[23] CHRISTALLER; Ibid.; pp. 59-67.

Les places centrales sont organisées selon un cadre hexagonal, de telle sorte que tout le territoire soit desservi par un nombre de points également distants d'environ sept kilomètres. Selon le système de régions complémentaires hexagonales, les centres d'ordre inférieur et leur aire d'influence s'insèrent dans celles des plus grandes selon une progression géométrique de raison trois (2, 6, 18, 54, ...). Il y a ainsi mise en évidence de sept échelons de places centrales superposées. Les fonctions remplies sont toujours des fonctions tertiaires.

Pour Christaller, le rayonnement d'un bien dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut distinguer l'importance de la place centrale et les disponibilités des acheteurs.

Les biens centraux sont regroupés en classes. A chacune de ces classes correspond un type de ville d'une certaine taille caractérisée par l'exercice de fonctions que ne possède pas l'échelon inférieur d'où la hiérarchie des places centrales.

Cette théorie néglige la fonction industrielle de la ville, fonction considérée comme primordiale chez Perroux.

Au sens de Perroux, le tertiaire développé par Christaller, ne serait pas moteur en ce sens que les industries motrices doivent être au centre du système productif avec des effets possibles en aval sur d'autres secteurs. Or, Christaller évacue complètement la fonction industrielle de la ville. Le système des places centrales hiérarchisées n'accorde pas non plus de rôle décisif au statut administratif, ni à l'importance numérique. La seule fonction primordiale de la ville est de pourvoir une région rurale plus ou moins grande en biens et en services urbains.

5 - Une croissance très liée à l'économie et basée sur le tertiaire

Les "grandes théories de la croissance", sauf celle de Christaller, ont comme point commun de baser la croissance sur le développement industriel (industries de base ou industries clefs), le tertiaire ne correspondant qu'à des activités dérivées.

Ainsi l'existence d'une industrie de base dans une ville rendrait sa croissance inéluctable. Si des exemples peuvent en effet être trouvés avec les villes minières du Québec, des contre-exemples existent au Québec et en France même. La croissance n'est donc pas seulement liée à l'existence d'une industrie de base.

D'autre part si les pôles de croissance de F. Perroux voient parfaitement leur application dans le cas de la Ruhr, l'expérience de Fos-sur-Mer en France est loin d'être concluante.

Une explication de la croissance urbaine nous semble devoir être à chercher dans le développement des activités tertiaires. Les améliorations apportées par F. Martin à sa théorie de la croissance par étapes nous encouragent dans ce sens.

La croissance urbaine semble donc dépasser le cadre strict de chacune des grandes théories classiques. Il reste cependant à démontrer que le tertiaire constitue une des clefs principales de la croissance.

SECTION 2

UN ETAT TRES PRESENT MAIS EN PHASE DE DESENGAGEMENT

Le rôle des communes ou la justification de l'intervention publique au niveau communal peut être appréhendé comme une conséquence ou un cas particulier du rôle plus général de l'Etat et de ses mécanismes. Mais est-ce plus qu'une simple conséquence et peut-il y avoir au niveau communal une ou des interventions traduisant une volonté politique donnée ?

Le rôle de la puissance publique au sens le plus général sera donc étudié dans un premier temps au niveau de l'Etat puis au niveau de la commune.

La première difficulté rencontrée pour une telle analyse est qu'on ne peut pas parler de manière homogène de "la" puissance publique. L'Etat en est une expression, mais aussi la commune et tous les échelons intermédiaires, ainsi que tous les regroupements possibles de collectivités. Par souci de simplicité nous continuerons à parler de la puissance publique, mais en gardant cependant à l'esprit sa multiplicité.

La seconde difficulté est que la puissance publique est soit absente dans les théories économiques, soit définie en creux simplement pour compenser certaines failles de celles-ci. Or nous avons vu que le développement des villes est très lié à leur développement économique. C'est donc un point à approfondir plus particulièrement.

A - LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

Tout le monde peut s'accorder sur l'importance du rôle de l'Etat dans la vie de tous les jours. Des divergences apparaissent cependant dès que l'on aborde plus précisément le rôle de l'Etat en matière économique.

L'Etat n'a pas toujours occupé une place primordiale dans la vie économique. M. Vaté [24] résume ainsi la doctrine de l'Etat à l'époque de la Révolution Française : "l'Etat n'avait pas à faire le bien, c'était déjà bien assez qu'il ne fasse pas de mal". La doctrine interventionniste fait cependant son chemin, et c'est Dupont-White qui la fonde définitivement au XIX ème siècle en justifiant l'intervention par des raisons de nature philosophique [25] "l'Etat est conduit à prendre et à montrer la voie du progrès". Cela se traduit par des interventions économiques directes, une incitation et un encadrement du privé. Une riposte anti-étatiste est ensuite avancée par P. Leroy-Beaulieu [26] qui prône le nihilisme gouvernemental, en ne considérant l'interventionnisme que comme l'exception à la règle du laisser faire intégral. C'est en fait un débat "pour ou contre l'Etat ?" qui s'engage et non une

---

[24] M. VATE; Leçons d'économie politique; Economica; 1978.

[25] DUPONT-WHITE; in La raison économique d'Etat, A. VIANES, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1980; p. 16.

[26] P. LEROY-BEAULIEU; in La raison Economique d'Etat; Ibid.; p. 17

recherche économique sur l'Etat. La réduction du débat à cet affrontement idéologique ne verra sa fin qu'après la première Guerre Mondiale où l'intervention de l'Etat, justifiée par la guerre, introduira une approche différente de son rôle.

Un renouveau survient alors entre les deux guerres mondiales avec l'apparition de la mixité et du planisme. La mixité fait appel à la notion de complémentarité entre secteur public et secteur privé. Le planisme correspond à une économie "mixte et organisée", qui s'appuierait sur un vaste secteur nationalisé coexistant avec le secteur privé, des "directives générales" tenant lieu de "planification". Il est toutefois difficile de classer politiquement ces deux approches. En effet pour A. Vianès, "L'ambiguïté du planisme, fera qu'il sera conçu par les uns comme une transition réformiste vers une logique socialiste, et par les autres, (néo socialistes, admirateurs du fascisme mussolinien) comme une troisième voie anti-capitaliste et anti-socialiste". La mixité se développe avec un certain succès, tout en étant critiquée par les marxistes, pour qui l'intervention publique peut être un moyen d'aider le système capitaliste à surmonter ses difficultés, à échapper aux difficultés structurelles et conjoncturelles.

Après la deuxième Guerre Mondiale, le débat pour ou contre l'intervention n'est plus à l'ordre du jour. Ainsi pour M. Vaté [27] l'intervention de l'Etat devient normale et naturelle :

> "La généralisation des techniques d'intervention publique (politiques conjoncturelles, planification incitative, etc...) après la seconde Guerre Mondiale dans les pays occidentaux s'explique par le long consensus dont a bénéficié alors cette conception du rôle économique de l'Etat."

On est ainsi passé de "l'Etat Gendarme" à "l'Etat Providence", avec une application très généralisée de politiques d'inspiration keynésienne.

Aujourd'hui l'Etat intervient à tous les niveaux de l'économie. Après être passé de nouveau par une phase d'affrontement idéologique "pour ou contre les nationalisations", au début des années 80 avec la venue au pouvoir de la gauche, ce type de débat n'est plus à l'ordre du jour. Les uns ont constaté que les entreprises nationalisées ne fonctionnaient pas plus mal sous le giron de l'Etat et les autres ont dû se rendre à l'évidence : la gestion privée des grandes entreprises nationalisées ne changeait pas grand chose sur le fond par rapport au statut privé.

Il n'en reste pas moins qu'actuellement, de nombreuses voix s'élèvent contre l'intervention de l'Etat, pour pousser plus avant la logique libérale. Mais ce sont les mêmes qui font appel à l'Etat en cas de risque (économique) trop fort ou de nécessité d'un arbitrage.

Critiquée, parfois vilipendée, l'intervention économique de l'Etat ne semble pas à la veille d'être fortement amoindrie.

Il s'agit maintenant pour nous d'appréhender comment ces interventions se traduisent au niveau communal.

B - DES INTERVENTIONS AU NIVEAU COMMUNAL

L'intervention publique au niveau communal revêt des formes multiples. Nous pouvons essayer de les appréhender essentiellement en deux types selon qu'elles sont imposées directement par l'Etat ou qu'elles sont de nature incitative.

---

[27] M. VATE; Op. cit.

Notons tout d'abord que cette distinction n'est pas toujours aisée et peut même parfois s'avérer factice. Ainsi des mesures directes peuvent être accompagnées de mesures incitatives et des mesures incitatives avoir un caractère direct. Nous pensons néanmoins que ces types de mesures peuvent permettre de rendre compte de la multiplicité des interventions au niveau communal.

A ces deux types d'interventions, il nous faut aussi ajouter les tâches purement administratives effectuées au niveau de la commune pour le compte de l'Etat (état civil, recensement, pouvoir de police, ...). Ce sont bien sûr des tâches importantes pour le bon fonctionnement global de la société. Elles constituent ce que l'on pourrait appeler la P.P.C.M. (Plus Petite Charge Municipale) à l'ensemble des communes. Elles ne sont pas génératrices de différenciation, celle-ci étant plutôt liée à la taille des communes, et ne nous intéressent donc pas ici.

1 - Les mesures directes

Elles peuvent être de nature "réglementaire", appliquées de manière stricte ou laissant aux autorités locales une certaine liberté d'instruction et d'application. Elles peuvent aussi avoir un caractère "administratif" très contraignant comme nous le verrons plus loin.

Les termes "réglementaires" et "administratifs" employés ici, peuvent parfois correspondre à une même réalité. Mais, comme précédemment avec les "mesures directes" et les "politiques incitatives" ces deux termes ne sont pas exclusifs.

a - Les mesures directes de type "réglementaire"

C'est typiquement le cas de documents réglementaires tels que le Plan d'Occupation des Sols (POS), obligatoire pour les communes de plus de 2 000 habitants. C'est cependant aux communes elles-mêmes, aidées en cela par les services de l'équipement, qu'il revient de l'élaborer puis de l'appliquer et éventuellement de le réviser.

L'aménagement du territoire est bien sûr essentiellement du ressort de l'autorité étatique, qui est amenée à agir directement, sans intermédiaire local. Ainsi, lorsqu'il s'agit de la mise en oeuvre de grands projets (canaux, autoroutes, TGV, divers ouvrages d'importance nationale) la décision est prise au niveau national et les communes sont quasiment mises devant le fait accompli en ce qui concerne le tracé. Or ces équipements peuvent modifier radicalement l'espace d'une commune. Ils peuvent aussi influer sur son développement économique. Si les effets structurants des infrastructures font toujours l'objet de recherches et ne sont pas évidents à mettre en évidence, il n'en reste pas moins que l'existence d'un échangeur sur le territoire d'une commune est un atout, en termes d'attractivité pour les entreprises, par rapport à une autre commune de même importance n'en possédant pas.

En ce qui concerne l'aspect financier, c'est l'Etat qui fixe les fourchettes des taxes et impôts locaux.

b - Les mesures directes de type "administratif"

L'intervention directe peut aussi être de nature administrative en obligeant des communes à se grouper dans des communautés urbaines ou des districts. Nous détaillerons l'influence sur le budget communal de tels groupements dans le cadre des politiques incitatives de l'Etat. Si on en reste à l'aspect obligatoire d'une telle mesure, force est de constater que la commune est alors moins libre de ses actions. Ces regroupements obligés en ce qui concerne certaines attributions semblent cependant être bien passés dans les moeurs, dans la mesure où

ils correspondent à de réels problèmes de gestion globale de l'urbain et qu'ils ne remettent pas en cause le pouvoir politique des maires des communes concernées.

L'intervention administrative directe peut cependant aller plus loin en imposant une réforme des collectivités locales se traduisant par exemple par des fusions de communes. Dans le cas de la France, et contrairement à d'autres pays européens comme la Grande-Bretagne et les pays scandinaves [28], relativement peu de fusions ont eu lieu et, parmi celles qui ont pu se faire, un grand nombre n'ont pas résisté au temps et ont retrouvé le chemin de l'autonomie communale.

En effet, cette politique de regroupement des communes, conséquence d'une politique plus générale de développement et de réforme des collectivités locales, est essentiellement due à l'idée d'économie d'échelle. Dans un contexte de crise financière, il est certes plus judicieux de financer un équipement pour une population suffisamment importante que plusieurs pour des unités plus petites.

Si la justification "économique" est acceptée par tout le monde, toute réforme se heurte cependant à des problèmes de pouvoir et d'autonomie communale puisque le regroupement ou fusion se traduit par une perte d'autonomie des petites unités fusionnées et donc une perte de pouvoir. Si la réforme de 1974-75 [29] a pu se réaliser en Grande-Bretagne en faisant passer de 1500 à 522 le nombre d'autorités locales, c'est que le niveau local, contrairement à la France et l'Italie, ne représente pas un enjeu politique majeur du fait de la prééminence du rôle du parlement. Le passage de 2359 communes à 596 en Belgique en 1975 s'est heurté à l'hostilité des élus locaux pourtant puissants, mais qui, surpris par la rapidité de mise en oeuvre de la réforme après des années de tergiversation, ont rapidement accepté cet état de fait [30]. Une des raisons de cela, si ce n'est "la" raison, était que la classe politique nationale était entièrement acquise à l'opération, voyant là un moyen de pénétrer et de "nationaliser" la vie politique locale.

La France et l'Italie, pour lesquelles le niveau communal est très important politiquement, n'ont pas pu ou voulu entreprendre de telles réformes structurelles des collectivités communales. Ainsi, en France, la mise en oeuvre de la loi de fusion communale du 16 juillet 1971 se voulait à la fois décentralisatrice et démocratique. Elle visait donc plutôt l'adhésion sur des bases volontaristes. Elle n'a cependant donné que des résultats médiocres. En effet seulement 580 fusions concernant 1465 communes, essentiellement rurales, ont été opérées en trois ans. Face au manque d'intérêt qu'elle a suscité cette loi a été rapidement oubliée, et la France compte encore aujourd'hui environ 36 000 communes [31].

Dans cette logique, les lois de décentralisation de 1982 font référence, sans le remettre en cause, à un cadre existant en ce qui concerne le niveau communal et le niveau départemental, et créent en quelque sorte cette nouvelle collectivité territoriale qu'est devenue la région.

Si des mesures administratives directes peuvent effectivement concerner les communes, l'importance du pouvoir communal est tel que les nécessaires regroupements d'intérêts s'effectuent essentiellement sous forme de coopération communale si possible à participation volontaire.

---

[28] Notes et Etudes Documentaires; La réforme des collectivités locales en Europe, stratégies et résultats; sous la direction de Yves Mény; La Documentation Française; Paris, 1984; 187 p.

[29] Ibid.; p. 19

[30] Ibid.; p. 105

[31] Notes et Etudes Documentaires; Les structures locales en Grande-Bretagne et en France; sous la direction de Jacques Lagroye et Vincent Wright; La Documentation Française; Paris, 1982; p. 93

2 - Les politiques incitatives

Les politiques incitatives sont essentiellement liées à des enjeux financiers. Mais elles peuvent revêtir des formes très variées.

Ainsi l'Etat peut avoir une influence très importante sur l'investissement communal à travers les subventions et les facilités de crédit. Celles-ci peuvent être la cause d'un investissement très fort à une année donnée (1972 par exemple) et d'une stagnation à d'autres périodes. Cette influence joue très fortement sur le montant de l'investissement et donc sur l'ensemble des investissements réalisés. Il conviendra donc de bien garder à l'esprit les périodes correspondant à une politique gouvernementale donnée. Elles sont bien connues dans le passé mais pour les années récentes les effets de la décentralisation par exemple sont difficiles à évaluer.

Une autre forme déguisée d'intervention réside dans les groupements de communes fortement encouragés par l'Etat. En effet l'analyse des comptes administratifs d'une commune nous donne une bonne idée de l'investissement réalisé par la commune sur son territoire. Mais lorsque la commune fait partie d'un groupement (syndicat, district, communauté urbaine) certains domaines d'intervention deviennent du ressort de ce groupement. Ainsi une opération réalisée sur le territoire d'une commune peut être financée par l'ensemble des communes d'un syndicat.

De façon plus générale, que ce soit sous l'impulsion de l'Etat ou du département ou grâce à certaines structures (syndicat, district, communauté urbaine) de nombreux investissements font appel à un financement multiple. Il y a alors décalage entre la part consentie par la commune et l'investissement réalisé sur son territoire. De tels phénomènes ne sont pas de nature à bouleverser complètement une logique d'investissement communal mais peuvent être sources de certaines incohérences ou dysfonctionnements de cette logique, notamment parce que ce financement multiple peut contraindre la commune à réaliser l'investissement au moment où les crédits de ses partenaires sont débloqués.

3 - Un Etat très présent au niveau communal

Que ce soit dans le domaine économique ou dans d'autres domaines, l'Etat est très présent au niveau communal.

Cette présence s'effectue soit de manière directe, en court circuitant en quelque sorte l'échelon communal, soit sous la forme de politiques incitatives amenant l'échelon communal à s'impliquer.

La persistance d'un pouvoir politique important au niveau communal et l'accroissement des tâches effectuées à ce niveau (surtout depuis les lois de décentralisation de 1982) en font un maillon incontournable dans la mise en oeuvre d'une politique ainsi qu'un lieu important de politique autonome, malgré les regroupements favorisés ou contraints.

Il s'agit donc maintenant d'étudier la nature des interventions communales propres et les moyens mis en oeuvre par les communes pour répondre à leurs besoins.

SECTION 3

LA PLANIFICATION AU NIVEAU COMMUNAL,

UN BESOIN ET UNE NECESSITE

Nous venons de voir dans les sections précédentes, que la croissance urbaine était très liée au développement économique et que ce dernier pouvait être influencé de manière importante par l'Etat. Reste-t-il cependant une certaine liberté aux communes, c'est-à-dire les moyens de gérer elles-mêmes leur avenir, ou sont-elles passives par rapport à celui-ci ?

Face aux multiples interventions de l'Etat, la commune n'a retrouvé un certain contrôle de son développement que dans une période récente. Les interventions dans le domaine économique, qui vont de la première forme de gestion directe des services publics locaux (SPL) sous forme de régies à la prise de participation dans des entreprises locales, ont été très longtemps freinées voire interdites par l'autorité étatique.

Nous verrons dans un premier temps comment les communes ont été amenées à modifier le comportement de l'Etat pour pouvoir intervenir directement au niveau économique en ce qui concerne la gestion des services publics locaux. Une analyse de la planification financière communale telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à aujourd'hui nous amènera ensuite à en exposer les limites.

A - LES ORIGINES ET LES LIMITES DE LA PLANIFICATION COMMUNALE

Historiquement les communes n'ont pas été des centres de décision très importants. Le manque de ressources propres et le peu de liberté d'action qui leur était laissé en sont les raisons principales.

La planification, au sens d'une prévision sur le long terme intégrant les contraintes financières, les perspectives d'évolution, les choix politiques réalisés et les moyens de les mettre en oeuvre, est un phénomène récent.

Telle qu'elle est réalisée aujourd'hui, la planification communale a cependant des limites, qui, comme nous le verrons, concernent essentiellement les éléments à prendre en compte dans la prospective.

1 - Des débuts difficiles

Si quelques expériences dites du "Socialisme Municipal" ont vu le jour vers les années 1880 et ont eu pour but de prendre des initiatives importantes surtout dans le domaine social, vote de crédits municipaux pour venir en aide aux familles de grévistes par exemple, elles se sont vite heurtées au pouvoir centralisé de l'autorité étatique [32].

Il est vrai que cette période fait suite à l'épisode de la "Commune de Paris" et que la bourgeoisie dans son ensemble, inquiète d'un éventuel accroissement de pouvoir au niveau local voire même de velléités d'autonomie, reste attachée à son "Etat" et renforce ainsi son rôle centralisateur.

Pendant longtemps le champ d'action communal a donc été très limité, et ce n'est qu'avec le temps et sous la pression de générations d'élus qu'il a pu s'élargir.

Ainsi, parallèlement à l'existence d'enveloppes budgétaires par secteur d'intervention, les grands choix portaient principalement sur des décisions d'urbanisme (habitat, zones d'activité, équipements). L'interventionnisme communal dans les domaines économiques et sociaux n'est apparu que dans les années les plus récentes.

Avec les lois de décentralisation de 1982, les communes se voient dotées certes de nouveaux pouvoirs et de nouveaux moyens mais aussi de nouvelles charges et de nouvelles règles sur l'établissement du budget. Ainsi toute décision donnant lieu à dépense (fonctionnement ou investissement) suppose un choix parmi un ensemble plus global de décisions possibles puisque le budget est contraint.

A cette nouvelle situation s'ajoutent les conséquences de deux types de crises. En effet du fait de la persistance de la crise économique, l'intervention de la commune est une des conditions de sa survie, puisque, par exemple, les entreprises ne s'implantent pas sans certaines facilités. Mais parallèlement la crise des finances locales, qui se traduit par un endettement important depuis 1972, entraîne une gestion des ressources de plus en plus serrée. C'est ainsi que la planification, terme plus généralement associé à un Etat, à une politique gouvernementale, devient une impérieuse nécessité pour les communes.

2 - Les limites de la planification communale

Les critiques que l'on peut faire à la planification communale actuelle concernent essentiellement les éléments mêmes de la prospective.

Afin de faciliter les décisions des élus il existe déjà des outils d'aide à la décision que sont les modèles de financement communal par exemple. Ces modèles permettent la prospective à court ou moyen terme en tenant compte de différents scénarios financiers et politiques. Ils permettent ainsi de déterminer quel sera l'investissement total à réaliser pour une échéance fixée. Ils peuvent aussi permettre d'étudier l'influence d'un investissement sur le budget, ou de régler ce budget en fonction des investissements à effectuer.

Mais, la prévision concerne alors uniquement l'aspect financier des équipements.

---

[32] BARGE P., BARTHELEMY J.R., LORRAIN D., MICHEAU M., LANGUMIER J.F.; L'intervention économique de la commune; Syros; Paris, 1983; 202 p.

Un exemple de modèle est le modèle Cecilia de l'IAURIF [33]. Les communes ont eu jusqu'à présent accès à ce modèle essentiellement par l'intermédiaire de l'IAURIF mais de tels modèles sont appelés à se développer dans les communes sans qu'un intermédiaire reste nécessaire. Notons à ce sujet que le développement de la micro-informatique a là un rôle non négligeable. Ainsi, par exemple, le modèle Cécilia est accessible sur IBM PC et compatibles depuis 1984.

En plus de cette volonté propre des communes de se doter d'outils de prévision, une planification financière est de plus en plus imposée par les organismes de crédit (Caisse des Dépôts et Consignation, Caisse d'Aide à l'Equipement des Collectivités Locales).

Mais les critères pris en compte sont uniquement des critères financiers tel que le niveau d'investissement.

Ce type de données est bien sûr de première importance mais il peut sembler insuffisant, dans la mesure ou il ne prend pas en compte un certain nombre de paramètres qui agissent sur le budget.

Ainsi, l'analyse du seul échelonnement des investissements dans le temps peut être complètement faussée par la part croissante dans le budget des charges de fonctionnement des équipements précédents. L'entretien des équipements neufs est en effet relativement peu onéreux, mais il peut devenir un gouffre dès qu'il s'agit d'équipements plus anciens.

D'autre part, un équipement peut engendrer d'autres équipements. Prenons l'exemple d'une opération d'urbanisme sur un quartier neuf. Cette opération sera vraisemblablement suivie d'opérations liées à la voirie, ne concernant pas seulement la zone même, mais aussi les voies de desserte de cette zone. Il y a aussi une forte probabilité que la nécessité d'écoles maternelles puis primaires se fasse sentir assez rapidement. On peut de plus généraliser à d'autres types d'équipements communaux, tels que crèches, gymnases, etc... Selon l'importance de l'opération initiale et l'état des équipements communaux existants, de nouveaux équipements pourront donc s'avérer nécessaires.

Un exemple très simple nous permet donc de voir que la réalisation d'un investissement donné peut entraîner sur le moyen terme la réalisation d'autres investissements. On peut dès lors concevoir que d'autres opérations d'équipements peuvent agir les unes sur les autres, de façon moins évidente a priori que dans l'exemple précédent.

La double conséquence, à la fois sur le budget de fonctionnement et sur celui d'investissement, de la réalisation d'un équipement donné doit donc être prise en compte au niveau de la planification communale.

La prévision doit donc pouvoir intégrer à la fois le montant et la nature des opérations à effectuer, ainsi que la nature des équipements déjà réalisés.

B - UN BESOIN ET UNE NECESSITE

La planification communale n'est pas seulement un besoin correspondant à des préoccupations de simple programmation temporelle. Elle est aussi devenue une nécessité de par les multiples compétences et obligations transférées et induites par la décentralisation.

---

[33] G. LACOSTE; Etudes prospectives de finances locales : mode d'utilisation du modèle CECILIA; Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France; Paris, 1985; 54p.

1 - Un exemple de besoin : les services publics locaux

A l'origine (XIX ème siècle), l'intervention économique directe dans le domaine économique, sous forme de régie par exemple, était non seulement peu développée mais était de plus très limitée par la loi. Ainsi, selon C. Bettinger (Avocat à la cour de Paris, spécialiste des conflits entre les autorités locales et les SPIC) un avis du Conseil d'Etat de 1900, peut s'interpréter ainsi [34] :

> "La doctrine qui se dégageait de cet avis était très nette : un service public en règle générale et, sauf cas absolument exceptionnel, ne pouvait être exploité en régie."

A cette époque et jusqu'à la deuxième guerre mondiale, c'est essentiellement le système de la concession qui était utilisé. La concession a été utilisée par l'Etat pour la construction de grands ouvrages publics tels que les canaux et par les communes en ce qui concerne l'ensemble de ce que l'on appelle maintenant les réseaux (gaz, électricité, transports collectifs).

Les adversaires de la concession essayaient alors de faire valoir la plus grande souplesse que pourrait apporter une gestion en régie ainsi que la possibilité pour la commune de garder les bénéfices de l'exploitation au lieu de les laisser à la société exploitante privée.

La pression des élus va peu à peu modifier cette rente de situation des marchés locaux. Ainsi, le décret du 28 décembre 1926 autorise les communes à gérer en régie les services d'intérêt public à caractère industriel et commercial.

Les régies vont alors se multiplier. Au niveau de l'Etat c'est la création d'Air-France en 1933, puis de la SNCF en 1937. Au niveau communal, on assiste alors à une multiplication du nombre de services publics locaux exploités en régie.

Après la guerre, la concession va paradoxalement revenir au goût du jour, et ce, grâce à l'Etat. Après avoir nationalisé le gaz et l'électricité, celui-ci va inciter les maires de chaque ville à signer un contrat de concession, cette fois, avec un concessionnaire obligé, c'est-à-dire les établissements publics régionaux.

Dès lors, les deux types de gestion vont coexister au niveau communal. La plupart des grands travaux de reconstruction de l'après 1950 ont ainsi bénéficié de la concession.

Il y a même apparition dans une phase plus récente de nouveaux contrats de gestion tel que celui de la "gérance", dans lequel il n'y a plus aucun risque pour la société exploitante, le risque étant entièrement couvert par l'autorité organisatrice.

On peut conclure sur cette évolution avec C. Bettinger en disant [35] que toute cette évolution s'est faite sous la pression des élus locaux qui n'ont eu de cesse de modifier le régime juridique français des modes de gestion des services publics afin de se donner la plus grande liberté de choix possible pour créer et gérer les services publics locaux en fonction de leur sensibilité et de leurs orientations politiques et économiques.

C'est donc une démarche de longue haleine qui a permis aux maires de retrouver une certaine autonomie de gestion des affaires communales.

---

[34] C. BETTINGER; Dimension historique diversifiée et prospective européenne; contribution au premier Colloque International des Services Publics Locaux; Paris, avril 1989; 21 p.

[35] Ibid.

La commune est donc maintenant à même de choisir entre un nombre de possibilités de gestion qui ne fait que croître depuis la seconde guerre mondiale. Il est vrai que "l'épée de Damoclès" constituée par la contrainte financière, qui se fait de plus en plus âpre depuis les années 70 et qui coïncide aujourd'hui avec un élargissement du champ d'action communal, incite les communes à être les plus innovantes possibles en matière de gestion.

La persistance des contraintes financières oblige cependant les communes à effectuer des choix aussi bien en termes d'équipements qu'en termes de stratégie de développement économique propre. Les choix n'étant pas indépendants les uns des autres, ne serait-ce qu'à cause du problème de leur financement, un minimum de prévision ou de planification est nécessaire.

2 - Une nécessité : la décentralisation vue d'en bas

Les lois de décentralisation se sont traduites par des transferts de compétences, de charges et dans une moindre mesure par des transferts de ressources.

Les communes ont donc à faire face à un accroissement de charges sans commune mesure avec l'accroissement de ressources, pour des raisons qui ne sont d'ailleurs pas toutes liées à la décentralisation comme le contexte économique général par exemple.

La nécessité de faire des choix et de les programmer oblige les équipes municipales à rentrer dans une logique de planification.

D'autre part, les nouvelles compétences, notamment en matière d'urbanisme, donnent les moyens aux communes de marquer durablement leur "temps". Il y a réellement possibilité de relier le discours sur l'urbain et la pratique.

De telles préoccupations amènent tout naturellement les communes à réfléchir sur leur "devenir", avec ou sans l'aide des services de l'Etat, à se donner les moyens de le marquer. Ce n'est pas un hasard si les plus grosses communes ont depuis longtemps déjà des services "économiques".

La planification, qui existait déjà dans les plus grandes villes, devient une nécessité pour la grande majorité des communes.

C - QUELLE PLANIFICATION ?

La planification est donc un besoin et une nécessité pour la grande majorité des communes. La question se pose cependant de l'existence et de l'importance d'une réelle marge de manoeuvre permettant aux communes de mener leur politique.

D'autre part, en fonction du développement passé, les communes n'ont pas forcément les mêmes types de besoins ni les mêmes contraintes financières.

Il s'agit donc d'appréhender la marge de manoeuvre des communes, qui sont soumises à des charges croissantes et à des contraintes budgétaires qui ne sont pas prêtes de s'améliorer.

C'est l'objet de notre recherche, à travers l'analyse des dépenses d'investissement d'un échantillon de communes de plus de 10 000 habitants, de déterminer les similitudes de comportement de dépenses et a contrario la marge de manoeuvre des communes.

CHAPITRE II

PROBLEMATIQUE - METHODOLOGIE

L'importance croissante d'une planification au niveau communal et l'insuffisance des outils existants nous conduisent à réfléchir sur une nouvelle approche de la planification communale permettant d'intégrer des préoccupations en termes de nature des dépenses à réaliser.

Il s'agit en effet de compléter les modèles de prévision purement financiers par des informations sur le niveau d'équipement déjà atteint par la commune et par l'échelonnement et la nature des équipements qui seront à réaliser en fonction de cet état et en fonction du rythme de croissance de la ville.

En ce qui concerne les grands chapitres du budget communal, nous verrons qu'il est possible de mettre en évidence une logique de l'investissement et de constituer un modèle de dépenses communales intégrant des aspects de nature de dépenses à réaliser.

La formalisation des différentes interventions dans le domaine des finances locales et les résultats d'une première enquête nous permettront d'affiner le cadre conceptuel de notre étude, à partir duquel nous expliciterons notre méthodologie.

SECTION 1

VERS UNE PLANIFICATION STRUCTURELLE

L'objectif principal de notre recherche est la mise en évidence de logiques dans les dépenses d'investissement, afin de réaliser un modèle de prévision, basé sur la nature des dépenses à réaliser et le type de développement probable de la commune.

A - EXISTENCE DE LOGIQUES DE DEPENSES

Nous avons vu au chapitre précédent que les modèles existants, basés sur la seule programmation financière, étaient insuffisants dès que l'on s'intéresse à la nature des dépenses.

Peut on cependant établir un lien entre les réalisations des différents équipements ?

1 - Emergence de l'idée de "logique de dépenses"

Intuitivement il nous semble logique que des dépenses de voirie précèdent des dépenses d'urbanisme qui, elles-mêmes, doivent précéder des dépenses d'équipement comme celles des équipements scolaires.

C'est en partant de ce type d'intuition que l'idée de cycle dans les dépenses d'investissement est apparue dans certaines recherches sur l'urbain.

L'idée de cycle, trop restrictive pour recouvrir la grande variété des particularismes locaux doit cependant laisser la place à l'idée plus générale de "logique de dépenses" d'investissement.

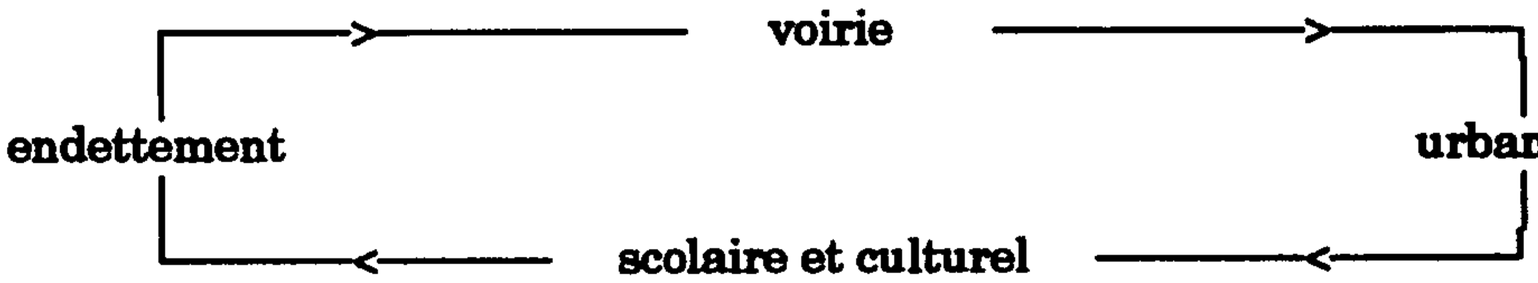
a - Un cycle de l'investissement

Des travaux effectués par Bruno Faivre D'arcier ont permis de mettre en évidence différents types de comportement en termes d'investissements communaux. A partir du repérage de l'investissement suivant huit chapitres, et sur une année ou une période pluriannuelle, il détermine les priorités d'investissement et donc le profil d'investissement de la commune.

L'analyse de ces profils permet de supposer, en prenant en compte de longues périodes et en replaçant les dépenses dans le contexte urbain et historique de la commune, l'existence d'un cycle dans les investissements.

Par la notion de cycle est entendue ici une permutation des investissements sur tout ou partie des postes.

Un cycle de croissance communale pourrait se traduire ainsi :



Après une phase d'extension des réseaux, de nouvelles possibilités d'habitat permettent à une population jeune de s'installer, engendrant ainsi des besoins en termes d'équipements scolaires et culturels. La phase d'endettement de la commune sert d'une part à financer les opérations en cours mais aussi à lancer une nouvelle étape d'équipement.

Ce schéma est bien sur très réducteur, mais il n'est pas éloigné de la réalité pour des cas de communes en pleine expansion.

Il est par contre insuffisant pour tous les autres cas (communes déjà développées, communes ayant des problèmes financiers, etc).

C'est pourquoi il nous faut dépasser la notion de "cycle de dépenses" pour celle de "logique de dépenses".

b - Le cycle devient "logique"

Si l'idée de succession chronologique de dépenses est conservée dans la notion de logique de l'investissement, on ne revient par contre pas forcément au point de départ comme le signifiait l'idée de cycle. Comme nous l'avons vu précédemment, la réalisation d'un équipement peut dépendre de celle d'autres équipements qui le conditionnent (on retrouve là l'idée de cycle) mais aussi de celle d'équipements qui bien qu'indépendants peuvent modifier les termes du choix. La notion de logique d'investissement nous semble donc tout à fait pertinente et adaptée au cas des communes.

Si l'existence d'une telle logique dans les investissements pouvait être mise en évidence pour l'ensemble des communes, nous aurions alors un résultat relativement pertinent en ce qui concerne la prospective. Cela signifierait cependant l'existence d'un certain mécanicisme en termes d'investissement communal, qu'il convient d'analyser plus en détail.

2 - Une logique forte ? quelle signification ?

Affirmer l'existence de logiques de dépenses intrinsèques, c'est à dire indépendantes de la volonté ou de l'action locale, n'est pas évident.

Un tel raisonnement implique en effet plusieurs hypothèses. Il faut que ce concept de logique d'investissement, qui a été défini d'après l'analyse des budgets d'un petit nombre de communes, soit réellement pertinent et que l'on puisse effectivement définir une logique pour chaque commune. Il faut que toutes les communes puissent être intégrées et il est difficile de penser qu'il existe une seule logique d'investissement pour l'ensemble des communes.

Pour que le modèle soit opérationnel, il s'agira donc non seulement d'associer une logique à chaque commune mais aussi de pouvoir ramener l'ensemble des communes à quelques groupes de comportement global commun et ainsi définir des profils types. Un de nos premiers objectifs sera donc d'essayer de déterminer une typologie des communes à partir de leur profil d'investissement.

Affirmer l'existence d'une logique dans les investissements implique une hypothèse forte quant à l'action des municipalités. Cela signifie en effet que l'on s'affranchit de l'influence de la couleur politique des municipalités sur la politique municipale en matière d'investissement. Une analyse de Pierre Limouzin [36] sur ce sujet nous montre que c'est le contexte local qui détermine à la fois la politique à mener et le paysage politique de la commune. La tendance politique de la municipalité est donc liée à certains types d'actions municipales mais ne semble pas en être la cause.

Il est à noter que le phénomène électoral a quand même une influence quantitative sur l'investissement. Cette influence est claire chez tous les auteurs et en particulier si l'on considère les 3 modèles présentés à la Table Ronde sur les Modèles de Finances Locales à Rennes en Avril 1984 [37].

Il ne nous faut pas oublier non plus l'influence de l'Etat et des groupements de communes qui, comme nous l'avons déjà souligné, agissent fortement sur l'investissement communal.

Il est donc clair qu'un certain nombre de déterminants peuvent influer de manière importante sur une "logique d'investissement". Nous reviendrons plus en détail sur ceux-ci dans l'exposé de notre méthodologie, dans la mesure où ils ne remettent pas en cause l'existence même de cette logique.

Les dépenses d'investissement obéissent donc à des logiques qu'il s'agira de déterminer.

---

[36] P. LIMOUZIN; Idéologies et politiques municipales; in Revue d'Economie Régionale et Urbaine; 1984, n° 3; pp. 379-400.

[37] Modèles présentés par A. GUENGANT, P.H. DERYCKE et S. CONFAIS; Cf. bibliographie.

B - UNE LOGIQUE DE DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Si l'affectation des dépenses d'investissement dans le cadre de la comptabilité publique peut permettre une approche analytique, ce n'est pas le cas pour les dépenses de fonctionnement. Une analyse de la nature des dépenses ne pourra donc concerner que l'investissement.

1 - Le fonctionnement domaine de la non règle

L'analyse des dépenses de fonctionnement ne peut pas être menée de la même manière que celle de l'investissement. En effet, les chapitres de dépenses repérés dans le compte administratif ne correspondent pas à des secteurs facilement identifiables dans l'armature urbaine. Ce sont par nature des chapitres globaux.

La notion de logique chronologique dans les dépenses n'a donc pas de sens en ce qui concerne le fonctionnement.

Dans sa thèse soutenue en 1974 [38], J. Kobielski posait le problème du comportement de dépense de fonctionnement des communes par rapport à la structure urbaine. Après avoir analysé les dépenses de fonctionnement de 240 communes de plus de 15 000 habitants (au recensement de 1962), il conclue :

> "La structure urbaine affecte, de façon incontestable, les dépenses de fonctionnement des communes. Mais il n'existe pas, pour l'ensemble de celles-ci, un ou deux paramètres communs susceptibles de traduire, de façon satisfaisante, le comportement financier global : alors que la tendance politique constitue un élément fondamental de la stratégie financière des communes de la région parisienne, ces phénomènes politiques s'estompent derrière la capacité fiscale dans les communes centres d'agglomération."

Par ailleurs, la manière dont les communes interprètent le fonctionnement est très variable d'une commune à l'autre, comme nous avons pu le constater lors de différentes enquêtes.

2 - Une planification de l'investissement

En ce qui concerne l'investissement, cette recherche fait suite à des études menées initialement par Bruno Faivre d'Arcier sur 4 communes de l'agglomération annécienne [39], puis par nous-même sur 26 communes essentiellement issues de la région Rhône-Alpes [40].

Ces études laissent présager des relations intéressantes entre les dépenses d'investissement et certaines caractéristiques communales. Un bref exposé de notre recherche précédente permet de mieux cerner ce que l'on peut attendre d'une étude statistique sur les dépenses d'investissement des communes.

---

[38] J. KOBIELSKI; L'influence de la structure des communes urbaines sur leurs dépenses de fonctionnement; Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, soutenue le 26 juin 1974; Université de Rennes.

[39 B. FAIVRE D'ARCIER; Dépenses d'investissement des communes de plus de 10 000 habitants de l'agglomération annécienne : séries chronologiques de 1972 à 1983; Rapport INRETS-CESA; Lyon, 1985.

[40] Op. Cit.

a - Une première approche typologique de communes de plus de 10 000 habitants

L'objectif initial de l'étude était de mettre en évidence l'existence d'un cycle dans les dépenses d'investissement. Cet objectif passait par la mise en évidence d'une typologie des communes dont les classes devaient constituer les étapes du cycle.

Aucun cycle n'a pu être mis en évidence, mais la typologie obtenue constitue néanmoins un outil pertinent car elle balise, pour une histoire communale donnée, le champ des possibles.

Les analyses, effectuées sur 26 communes de plus de 10 000 habitants, ont permis de mettre en évidence six types de communes selon leurs structures de dépenses.

Les principaux critères permettant de caractériser chacune des classes sont le critère de centralité (centre/périphérie), le taux de tertiaire et le taux d'emploi de la commune. Un quatrième critère, la taille, contribue à la définition de la typologie, mais il est peu discriminant et le groupe qu'il a permis d'isoler serait sans doute mieux caractérisé par un indicateur de jeunesse des communes qu'il reste cependant à définir. D'autre part, une définition peu précise du nombre d'emplois a amené un certain nombre de communes à donner le nombre d'actifs au lieu du nombre d'emplois existant sur le territoire de la commune. Notre indicateur d'emploi, agrégeant les deux types de données, est donc peu précis et doit être pris avec réserve. Les trois critères principaux sont hiérarchisés dans la détermination des types, le critère le plus important étant celui de centralité.

Les communes périphériques (type_1) constituent une classe unique caractérisée par un investissement important dans le domaine des équipements scolaires et culturels et par un endettement fort.

Les communes centres de 10 000 à 20 000 habitants (type_2) semblent avoir une logique d'investissement minimal consacré aux seuls domaines de l'urbanisme et de la voirie.

Les communes centres de plus de 20 000 habitants et caractérisées par un taux de tertiaire élevé donnent lieu à deux types d'investissement suivant qu'elles ont un taux d'emploi élevé ou faible. Les communes ayant un taux d'emploi faible (type_3) ont un investissement qui, varié en début de période, devient bipolaire et consacré aux chapitres des équipements scolaires et culturels et des opérations hors programme. Un taux d'emploi élevé (type_4) permet en plus des investissements précédents de consacrer une part importante du budget à la voirie. Ce résultat est logique dans la mesure où un taux d'emploi élevé signifie aussi des recettes plus importantes pour la commune.

Les communes centres de plus de 20 000 habitants et caractérisées par un taux d'activités tertiaires moyen (type_5) ont un investissement irrégulier qui se traduit par une permutation des efforts sur les différents postes.

Les communes centres de plus de 20 000 habitants ayant un taux de tertiaire faible (type_6) sont caractérisées par un volume d'investissement peu élevé et un chapitre des opérations hors programme, composé en partie de la dette communale, élevé. Remarquons que ces communes ont aussi un taux d'emploi faible.

Parallèlement à la mise en évidence de notre typologie nous avons pu constater que le choix de rattachement de l'année des élections au cycle électoral finissant ou à celui débutant n'influe pas sur la structuration de l'investissement. Il nous semble d'autre part possible d'affirmer, en rejoignant ainsi P. Limouzin, que la couleur politique des municipalités n'a pas d'influence sur la structure de l'investissement, tout au moins pour les communes centres.

Les résultats de cette première enquête appellent quelques commentaires sur les données recensées. En effet, le questionnaire était essentiellement basé sur des indicateurs de type urbanistique. Or les critères qui semblent les plus déterminants après le critère de centralité sont le taux d'activité tertiaire et le taux d'emploi. Il conviendrait donc de donner un aspect plus "économique" à une telle analyse. Pour cela, une transformation du questionnaire est nécessaire. Les questions précises par quartier, qui sont très rarement fournies par les communes, peuvent être supprimées au profit de questions relatives à la composition socio-démographique de la commune ainsi qu'à une description plus fine des emplois et des activités.

b - Ce que l'on peut attendre

A la lumière des résultats de la première enquête il est possible de déterminer ce que l'on pourrait attendre d'une enquête plus générale intégrant des renseignements relatifs à la composition socio-démographique des communes.

Le premier résultat attendu est bien sûr la confirmation de l'existence de logiques de dépenses d'investissement pour toutes les communes de plus de 10 000 habitants. Ceci est intéressant non seulement par le résultat lui-même, qui permet d'aller plus loin dans la synthèse que la simple consultation des multiples monographies existantes, mais aussi par la mise en évidence de liens entre les structures de dépenses des communes et les caractéristiques de population. Ce sont ces liens qui permettent de décrire le champ des possibles en termes de politique communale d'investissement.

L'objet de cette recherche est donc de mettre en évidence l'existence de logiques de dépenses d'investissement des communes. Ceci passe par la définition d'une typologie des communes selon leurs structures de dépenses.

L'appartenance d'une commune à un type et la connaissance d'un certain nombre de ses caractéristiques permettra pour cette commune de définir quels types d'investissement (nature des investissements) elle est susceptible d'avoir à réaliser dans le futur.

C'est donc en quelque sorte un essai de modélisation auquel nous nous livrons, puisque les éléments présentés précédemment liés aux disponibilités financières des communes balisent de manière relativement précise ce que nous avons déjà appelé "le champ des possibles".

SECTION 2

FORMALISATION

Nous avons déjà évoqué un certain nombre de déterminants pouvant intervenir sur la réalisation des investissements. Il s'agit maintenant d'analyser la manière dont ils s'organisent entre eux.

A - LE CADRE CONCEPTUEL ET LES CONCEPTS UTILISES

Notre approche de l'investissement communal nous amène à effectuer un choix sur les variables susceptibles de le caractériser.

Les déterminants peuvent être propres à la commune (caractéristiques socio-économiques de la population par exemple) ou externes (influence des groupements de communes par exemple). Si certaines relations fortes peuvent être mises en évidences entre ces déterminants et le choix des investissements, par contre d'autres relations plus hypothétiques demandent à être prouvées ou infirmées.

Compte tenu des réserves précédentes, le cadre conceptuel nous suggère un mécanisme de détermination des investissements.

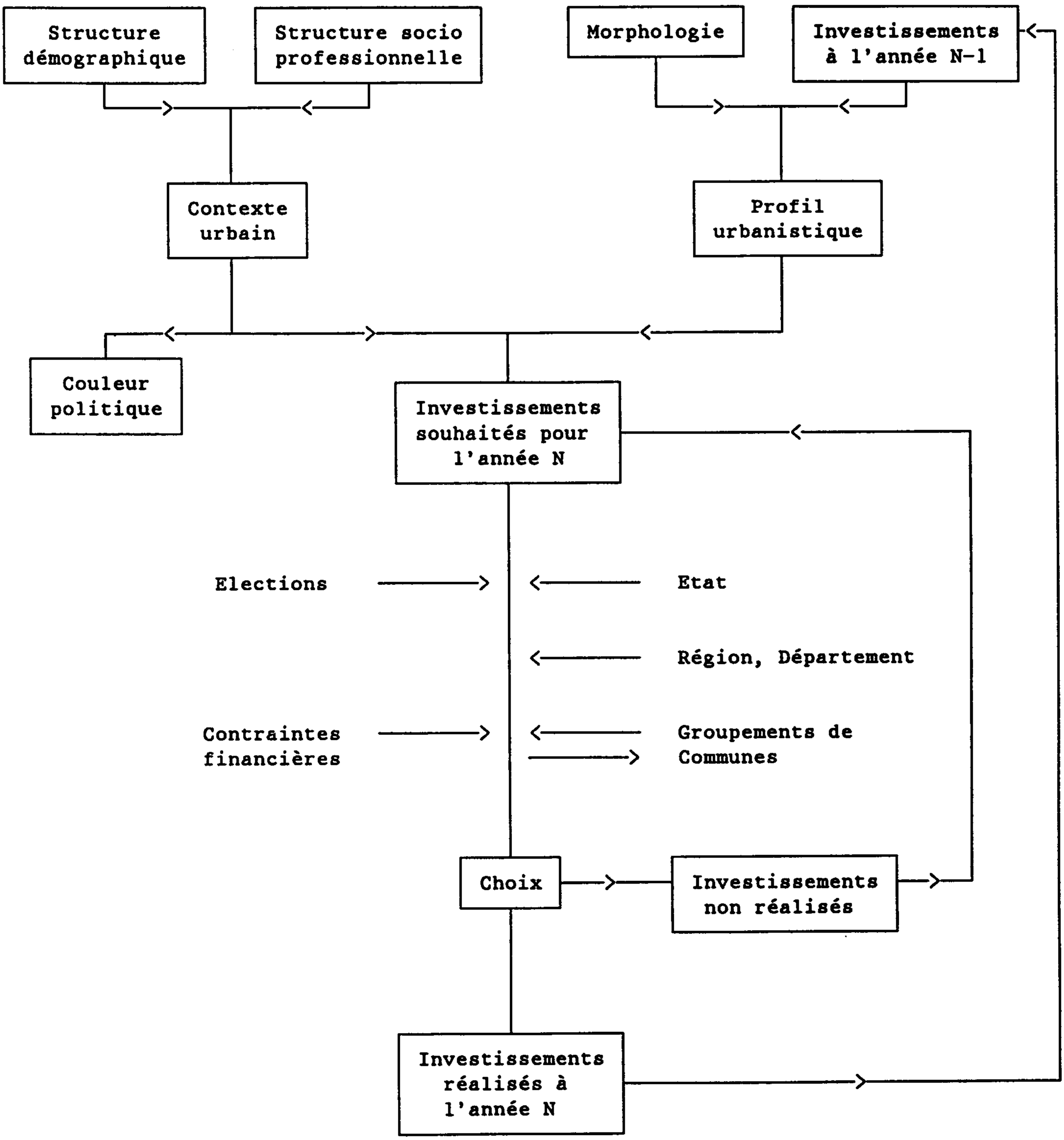
1 - Le concept de contexte urbain

Le concept de contexte urbain est emprunté à P. Limouzin et recouvre l'ensemble des caractéristiques démographiques et socio-professionnelles de la commune. Les variables démographiques du contexte urbain sont relatives à la croissance et à la structure de la population. Les variables socio-professionnelles concernent les caractéristiques d'emploi et d'activité.

Ainsi pour P. Limouzin le contexte urbain détermine la tendance politique des municipalités et les choix d'investissement et de fonctionnement à effectuer, sans que les uns soient la cause des autres. La tendance politique est donc induite et non "explicative", en ce qui concerne le choix des investissements d'après P. Limouzin . Il y a cependant une différence de comportement entre les communes gérées par une municipalité de gauche et les communes gérées par une municipalité de droite en ce sens que les premières ont plus tendance à s'endetter que les secondes. Il peut donc y avoir une différence en ce qui concerne le volume des investissements mais pas forcément en ce qui concerne la nature budgétaire des investissements.

Le contexte urbain, comme ensemble des caractéristiques de population et d'emploi est donc un des éléments générateurs de la demande d'équipements (par exemple la présence de beaucoup d'enfants implique l'existence d'écoles, et la présence de nombreuses personnes à hauts revenus peut impliquer des préoccupations en termes d'environnement).

Illustration 2 : Le cadre conceptuel



2 - Le profil urbanistique

Il existe un lien étroit entre les investissements à réaliser et la morphologie de la commune d'une part et les investissements de l'année précédente d'autre part. Ces deux relations sont bien évidemment indissociables, la seconde complétant sans cesse la première.

La morphologie, ou structure externe de la ville, est l'ensemble des caractéristiques externes de la ville. La position de la commune dans l'agglomération en est un caractère.

Le concept de profil urbanistique fait également appel à une représentation de la succession des investissements réalisés dans le domaine de l'urbanisme sur le territoire de la commune.

3 - Les contraintes financières

Les investissements à réaliser étant déterminés, il reste le problème des choix sous contrainte budgétaire. A ce niveau le rôle de l'Etat n'est pas négligeable puisque par ses participations financières et le contrôle des taux de crédit il peut influencer largement le volume de l'investissement des communes. Il faut aussi retenir l'action des groupements de communes (syndicat, district, communauté urbaine) qui peuvent prendre en charge une partie de l'investissement à réaliser sur le territoire de la commune, permettant par là-même à la commune concernée d'investir plus ailleurs. Cela induit des variations non négligeables dans l'investissement, car la participation de la commune à un syndicat est une dépense de fonctionnement, et les districts prélèvent leur propre impôt. D'autre part des opérations telles que les ZAC s'effectuent sur le territoire de la commune mais font appel, pour tout ou partie, à des capitaux privés.

En ce qui concerne l'influence de l'Etat, on peut affirmer que les grandes politiques passées d'investissement sont maintenant connues avec précision. On peut donc "repérer" cette influence. D'autre part l'effet créé se mesure en volume de l'investissement qui peut se répercuter sur la logique de l'investissement par un rapprochement des étapes mais qui ne joue pas sur la nature des investissements. Par contre, des politiques incitatives peuvent jouer sur la nature mais leurs effets sont plus difficiles à évaluer. Ces politiques incitatives sont aussi relativement faciles à situer dans le temps.

L'influence des groupements de communes n'est pas si facile à mesurer. En effet il y a différents types de groupements et les attributions de groupements d'un même type peuvent être très variées (il suffit de voir la variété des syndicats de communes). En connaissant les domaines d'interventions de ces syndicats il est cependant possible de qualifier leurs interventions et ainsi d'expliquer d'éventuelles lacunes dans l'investissement communal. Une connaissance très précise des montants engagés pour chaque commune est possible à partir des budgets primitifs des groupements mais demanderait des durées de reconstitution beaucoup trop longues, dans le cas d'une étude générale sur plusieurs communes. Des renseignements intéressants en termes de nature d'investissement peuvent cependant être retirés du seul fait de la participation à un syndicat à vocation limitée.

B - LES DETERMINANTS DE LA TYPOLOGIE

La présentation de notre cadre conceptuel a permis de cerner l'ensemble des acteurs ou contraintes pouvant intervenir sur les dépenses communales. Tous ces déterminants seraient donc à introduire pour déterminer une typologie des communes selon leurs dépenses.

Or, pour un certain nombre d'entre eux, cela n'est guère possible. Des choix ont été faits, qu'il nous faut maintenant expliciter.

1 - Des caractéristiques difficilement intégrables

Les investissements réalisés par les groupements de communes ont des conséquences sur les équipements communaux. Or, les montants en jeu n'apparaissent pas dans les budgets communaux et la réaffectation est difficile.

En ce qui concerne les communautés urbaines, mais c'est aussi le cas des districts, le groupement prélève directement l'impôt, pour financer les équipements d'agglomération. Cependant, si la provenance des recettes du groupement peut être connue pour chaque commune, les dépenses ne sont en aucun cas réaffectées par commune. Il est vrai que c'est la justification même de ces groupements que de s'affranchir des limites communales. Si c'est effectivement logique en termes d'agglomération, cela pose des problèmes quasi insolubles dès lors que l'on s'intéresse exclusivement à ce qui se passe sur le territoire d'une des communes de l'agglomération.

Une étude de faisabilité récente, faisant suite à une recherche sur les dépenses de voirie [41], nous a montré, dans le cas d'une communauté urbaine, que la reconstitution des dépenses de voirie sur le territoire d'une commune étaient certes possible à condition de retourner sur chacune des opérations effectuées sur l'agglomération pour pouvoir l'affecter à des territoires communaux. Ce type de travail n'est pas concevable à grande échelle (tous les postes du budget d'investissement pour un grand échantillon de communes). Cela correspondrait à un travail de monographie.

En ce qui concerne les participations des collectivités à des projets communaux (Etat, régions, départements, autres communes), nous avons vu que cela peut permettre une réalisation plus rapide d'un équipement. Mais, sur le long terme, cela ne doit pas a priori intervenir sur la nature des dépenses, sauf cas de politique d'équipement délibérément favorisée par une des collectivités. Cette politique dépassant le strict cadre communal, elle doit être identifiée en tant que telle et n'est plus un facteur discriminant.

La difficulté concerne également le concept de profil urbanistique. Si l'existence de liens entre les investissements réalisés sur différentes périodes est indéniable, leur formalisation est moins évidente. Le concept de profil urbanistique nous amènera ainsi à définir une approche de type investissement cumulé sur la période étudiée.

---

[41] D. MIGNOT, P. MOREAU; Les dépenses de voirie sur la période 1984-1988, approche des interdépendances comptables et techniques (cas des communes de plus de 10 000 habitants); Recherche réalisée pour le compte de l'Institut National du Génie Urbain Lyonnais; Laboratoire d'Economie des Transports; Lyon, 1990.

2 - Des caractéristiques incontournables

Un certain nombre de caractéristiques communales sont incontournables et méritent d'être soulignées.

Analysons tout d'abord les variables que l'on peut rattacher au contexte urbain.

Ainsi, la taille des communes a une influence certaine sur les sommes investies par habitant. Notre précédente étude sur les structures de dépenses montre cependant que la relation est moins évidente quant on s'intéresse à la nature des dépenses. L'incertitude n'étant pas levée, la taille des communes est une des variables discriminantes possibles.

Il faut d'autre part souligner que les caractéristiques de population sont des plus importantes puisque selon P. Limouzin ce sont elles qui définissent les besoins de la population et donc les futurs équipements.

Le contexte urbain sera ainsi mesuré par les caractéristiques suivantes :

- Il s'agit tout d'abord des caractéristiques démographiques concernant chaque commune (taille et répartition par âge de la population). La répartition par âge de la population peut en effet donner des indications sur la nature des équipements (choix entre école ou hospice).

- Il s'agit d'autre part des caractéristiques économiques de cette population. Les catégories socio-professionnelles permettent ainsi de préciser encore les besoins potentiels de la population en même temps qu'elles donnent une image du niveau de revenus de celle-ci. La répartition des emplois par secteurs d'activité permet de caractériser encore mieux cette population.

En ce qui concerne la couleur politique, une étude de P. Limouzin sur les communes parisiennes et notre précédente étude sur la région Rhône-Alpes "élargie" montrent qu'elle n'a pas d'influence sur la structure du budget d'investissement. Cette hypothèse très forte, dans la mesure où les décisions d'investissement relèvent de l'équipe municipale élue, est à vérifier.

La centralité, qui est un des éléments de la morphologie communale et donc du profil urbanistique, est retenue par tous comme un des critères les plus discriminants. Par commune centre on entendra toute commune à partir de laquelle s'est développée l'entité urbaine correspondante. Il est clair qu'une telle commune présente la plus grande partie des services administratifs, culturels et commerciaux de l'entité urbaine dont elle fait partie. C'est donc en fait un aspect historique qui permet ici de différencier les communes, au sens où la commune centre est aussi le centre historique de l'agglomération.

Enfin, une caractéristique qui n'est pas mesurable et que nous pouvons appeler "âge de la commune" (ou "stade de développement") est à intégrer. Cette notion peut en fait recouvrir plusieurs autres caractéristiques (développement récent, population jeune, ...). Elle pourra être atteinte par une interprétation dynamique des données financières et/ou de population.

3 - Vers une typologie dynamique des communes

Ainsi que nous venons de le voir, certaines caractéristiques comme la couleur politique des municipalités, qui ne devraient avoir aucune influence sur les structures de dépenses des communes de plus de 10 000 habitants, sont à étudier dans le détail.

L'influence de l'appartenance à un groupement de communes est à tester.

D'autres variables nous semblent les plus discriminantes pour une typologie des communes selon leurs structures de dépenses. Ce sont :

- la centralité (centre/périphérie)
- les caractéristiques socio-démographiques :
  - taille de la population
  - répartition par âge de la population
  - répartition par CSP
  - répartition des emplois et activités salariées selon la nature des activités.

La typologie étant essentiellement "expliquée" par ces caractéristiques, une approche dynamique, permettant de situer chronologiquement les types les uns par rapport aux autres dans une logique de développement communal permet d'atteindre le lien entre structure de dépenses et stade de développement.

SECTION 3

METHODOLOGIE

Les sections précédentes nous ont permis d'appréhender quelles étaient les caractéristiques communales les plus à même d'expliquer les comportements communaux en termes de dépenses d'investissement et la manière dont elles pouvaient être liées.

Il s'agit maintenant d'expliciter la manière dont ces éléments, données financières tout d'abord et caractéristiques communales ensuite, ont été atteints ainsi que notre méthode d'analyse.

A - LA MESURE DE L'INVESTISSEMENT

Avant d'exposer la méthodologie employée pour cette étude, il est nécessaire de considérer la nature des données disponibles. La manière de mesurer l'investissement communal influe en effet très fortement sur notre méthodologie.

1 - Quelles données ?

Deux impératifs apparaissent dès lors que l'on vise à la fois, sinon l'exhaustivité, au moins le "grand" échantillon et la longue période. Il faut tout d'abord un cadre comptable unique permettant les comparaisons entre les communes. Il faut ensuite pouvoir actualiser les dépenses selon ce cadre sur la plus longue période possible.

a - Mesure de l'investissement communal

Outre l'unicité du cadre comptable, il faut de plus que la distinction entre différents investissements puisse être faite dès lors que l'on s'intéresse à la nature de ces investissements. Or ce n'est qu'avec l'instruction M12 sur les comptes administratifs que cette distinction peut être réalisée.

L'instruction M12 est applicable aux communes de plus de 10 000 habitants depuis l'année 1965. Le champ des communes étudiées sera donc restreint à ce type de communes, pour lesquelles la balance de l'investissement du compte administratif nous permettra de distinguer les articles des chapitres 90, 91 et 92. En rentrant dans le détail de ces chapitres il nous est possible de faire la distinction entre 19 sous-chapitres pour lesquels la ventilation des dépenses est effectuée.

Pour chaque commune et chaque exercice budgétaire, il est ainsi possible d'obtenir la décomposition de l'investissement sur chacun des 19 postes présentés ci-après. C'est cette décomposition que nous appellerons structure de l'investissement.

Certaines réserves sont à apporter quant à cette décomposition. Elles correspondent en fait à l'ensemble des réserves faites à l'encontre de la comptabilité publique et à sa non applicabilité en comptabilité analytique.

Illustration 3 : Balance générale de l'investissement
(comptabilité M12 pour les communes de plus de 10 000 habitants)

90 - PROGRAMMES COMMUNAUX

900 - Hôtel de Ville et bâtiments administratifs
901 - Voirie
902 - Réseaux
903 - Equipements scolaires et culturels
904 - Equipement sanitaire et social
905 - Transports et communications
906 - Services industriels et commerciaux
907 - Equipement rural
908 - Urbanisme et habitation
909 - Autres équipements

91 - PROGRAMMES NON COMMUNAUX

910 - Programmes pour l'Etat
911 - Programmes pour le Département
912 - Programmes pour les établissements publics communaux
913 - Programmes pour les autres établissements publics
914 - Programmes pour d'autres tiers

92 - OPERATIONS HORS PROGRAMME

922 - Opérations mobilières et immobilières hors programme
923 - Approvisionnements
925 - Mouvements financiers
927 - Financement complémentaire de la section d'investissement

Les affectations sur les sous-chapitres peuvent donner lieu à imprécisions. C'est notamment le cas des chantiers de voirie qui incluent des dépenses autres que celles de voirie, mais qui sont cependant transcrites intégralement au chapitre voirie (901). Cependant, nous nous intéressons essentiellement aux grands comptes pour lesquels une estimation des sommes en jeu est suffisante.

Pour appréhender le comportement de dépense d'investissement des communes et malgré les réserves précédentes, le niveau général de la comptabilité M12 nous semble tout à fait adapté à notre objet.

b - Actualisation des données

Les balances de l'investissement des comptes administratifs nous donnent les masses d'investissement en Francs courants. Il est donc nécessaire afin de pouvoir comparer plusieurs périodes entre elles de recalculer ces sommes en Francs constants pour une année donnée. Nous prendrons l'année 1985 comme année de référence.

La détermination d'un indice des prix est donc nécessaire. Cet indice n'est pas neutre puisque suivant les valeurs qu'il peut prendre, l'évaluation de l'investissement peut être affectée. Une période ancienne pourrait en effet être perçue comme une période de sous-investissement si l'indice d'actualisation est faible et comme une période de sur-investissement dans le cas contraire.

Il s'agit d'autre part d'avoir un indice des prix calculable sur une longue période (1965-1985), ce qui n'est pas le cas de nombreux indices existants à l'heure actuelle.

L'indice que nous avons choisi est donc celui du coût de la construction, indice trimestriel calculé par l'INSEE. Cet indice semble de plus tout à fait indiqué pour les dépenses d'investissement des communes, qui sont en grande partie du génie civil.

2 - La méthode d'analyse

Notre matériau est constitué des balances générales de l'investissement par commune et par année sur la période 1965-1988.

Notons que certaines communes sont analysées sur une période plus courte, soit parce qu'elles n'ont appliqué la comptabilité M12 que plus tard (jusqu'en 1968), soit parce qu'elles ont dépassé le seuil des 10 000 habitants entre 1965 et 1988.

a - Quel niveau de détail ?

Les 19 postes de la décomposition ne recèlent pas la même quantité d'information concernant notre objet. La comptabilité publique les sépare en trois groupes (90, 91 et 92).

Le chapitre 91 reprend les différentes participations communales à des opérations dont la décision ne leur appartient pas totalement. Ce sont des opérations de co-financement, avec l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics. La part des dépenses du budget figurant au chapitre 91 indique en quelque sorte la propension de la commune à participer à des opérations inter ou supra-communales, ou à rechercher des partenaires pour financer un équipement communal. L'existence de dépenses sur le chapitre 91 est donc un signe de non repli sur soi des communes.

Le chapitre 92, opérations hors programme, est en fait essentiellement constitué du sous-chapitre 925 (mouvements financiers). C'est donc essentiellement la dette qui caractérise ce chapitre. c'est un indicateur de contrainte.

Les sous-chapitres du poste 90 donnent effectivement une décomposition selon la nature des dépenses. Au sein du chapitre 90 (programmes communaux), nous pouvons tout d'abord distinguer les chapitres que nous qualifierons de "classiques", puisqu'apparaissant dans les budgets de toutes les communes. Ces chapitres sont ceux des bâtiments administratifs, de la voirie, des équipements scolaires et culturels (900, 901 et 903) et dans une moindre mesure de l'urbanisme (908). En effet l'existence de dépenses sur ce chapitre est "classique", mais la part qui y est consacrée peut correspondre à des cas très particuliers de développement ou de croissance urbaine "non classiques".

Les autres sous-chapitres du chapitre 90, apparaissent sur certains budgets. L'existence de dépenses sur ces chapitres est soit le signe d'un choix délibéré d'une politique, sacrifiant pour cela d'autres postes, soit une conséquence de l'existence d'une marge de manoeuvre importante au sein du budget autorisant ce type de dépenses. Ces postes du budget représentent donc en quelque sorte la "liberté" que peuvent prendre certaines communes en termes d'investissement.

Les chapitres 91 et 92 ont en commun de représenter l'investissement non disponible pour les programmes communaux. En ce qui concerne la nature des dépenses communales, les détail de chacun de ces deux chapitres n'apporte que peu ou pas d'éléments. C'est le montant global du 91 et du 92 qui autorisera ou non certaines dépenses "libres".

Nous appréhenderons donc les structures de dépense des communes en analysant le budget d'investissement selon la "grille de lecture suivante"

- chapitres "classiques" (900, 901, 903 et 908)

- chapitres "libres" (902, 904, 905, 906, 907, 909)

- chapitres de contrainte (ou immobilisation) financière (91 et 92)

b - Analyse multidimensionnelle des données et unité d'observation

Dans notre première étude sur les dépenses d'investissement des communes, nous avions utilisé une méthode graphique pour différencier les structures de dépenses.

Or, une reconnaissance de formes à l'oeil nu n'est pas une méthode systématique et infaillible. Elle peut être la source d'erreurs, quelques détails échappant sur une figure pouvant entraîner par exemple son positionnement dans une classe erronée. Ce type d'erreur tend d'autre part à s'accroître avec le nombre de schémas à comparer. De plus, il n'est pas concevable de comparer à l'oeil nu un très grand nombre de figures.

Les données que nous avons à étudier (données financières et caractéristiques communales de population et d'emploi) ne peuvent pas être analysées seulement avec les méthodes d'analyse descriptive traditionnelles telles que par exemple les tris à plat et les tableaux croisés. Des méthodes d'analyse plus puissantes sont à rechercher parmi les méthodes multidimensionnelles.

Il est possible de ranger les méthodes multidimensionnelles en deux grandes classes : les méthodes factorielles et les méthodes de classification automatique. Ces deux types de méthodes s'appliquent à un même ensemble de données et, produisant des résultats complémentaires, sont souvent utilisées conjointement.

Intuitivement, il est facilement concevable que des méthodes de classification automatique soient appliquées en vue de l'élaboration d'une typologie, par le fait même qu'elles produisent des classes. Les méthodes factorielles, ne permettant pas directement d'obtenir des classes, sont utilisées principalement pour deux raisons. D'une part elles peuvent constituer des étapes préalables à l'utilisation des méthodes de classification, en préparant les données à traiter. Elles permettent d'autre part d'expliquer la typologie obtenue en explicitant des liens entre les classes d'observations créées et les variables explicatives.

Il n'est pas question ici de refaire un exposé théorique de ces différentes méthodes multidimensionnelles (se reporter pour cela aux ouvrages spécialisés tels que par exemple Volle [42] ou Lebart [43], mais d'en montrer l'application à notre cas.

Les méthodes d'analyse multidimensionnelle des données nous donnent le moyen de comparer, pour une période temporelle donnée, les structures d'investissement des communes. Or il nous faut aussi intégrer la dimension temps dans notre analyse. En effet il

---

[42] M. VOLLE; Analyse des données; Economica; Paris, 1978.

[43] L. LEBART, A. MORINEAU, J.P. FENELON; Traitement des données statistiques; Dunod; Paris, 1982.

s'agit de classer les communes en fonction de l'évolution au cours du temps de leurs profils d'investissement et non seulement en fonction de leur profil à une période donnée. Deux démarches complémentaires peuvent alors se présenter.

La première consiste à supposer que l'investissement cumulé est une bonne représentation du comportement en termes d'investissement des communes. Dans ce cas, l'unité de base reste donc la commune, celle-ci étant caractérisée par une variable investissement cumulé à douze modalités (postes 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 91 et 92).

La deuxième démarche consiste à prendre les périodes triennales comme unité temporelle. Une commune est alors caractérisée par un certain nombre de profils d'investissement (inférieur à huit, la période d'étude étant 23 ans de 1965 à 1988). L'unité de base devient la "commune-période". A une commune-période donnée correspond le profil d'investissement de la commune concernée et pour la période donnée. Il s'agit donc de comparer des communes-périodes entre elles et non plus seulement des communes.

Une autre unité de base possible est la commune-année. Mais, une structure d'investissement sur un exercice budgétaire n'ayant aucune signification, cette unité n'est pas à retenir.

Entre les deux premières approches, la première méthode nous semble à privilégier. En effet, on ne peut aborder la question de l'investissement communal sans intégrer sous une forme quelconque le "stock" d'investissements déjà réalisés sur le territoire communal. Sur une période (ou deux) on peut atteindre une bonne image d'une politique d'investissement pour la période donnée, mais sans plus.

Avec l'investissement cumulé sur une période de vingt ans, on obtient une bonne approche du "capital" investi sur la commune pendant la période. Nous n'avons certes toujours pas le pré-existant, mais la période est suffisamment longue pour que l'existence de carences criantes en termes d'équipements aient pu être compensées. Nous analyserons donc les structures d'investissement cumulé des communes sur la période 1965 - 1988.

B - L'ENQUETE

Afin d'avoir un échantillon le plus exhaustif possible, l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants en France métropolitaine à l'exception de la ville de Paris ont été contactées.

1 - Une enquête par courrier

L'enquête a été réalisée par courrier et rappel téléphonique auprès des services financiers des communes de plus de 10 000 habitants.

Il était demandé à chaque commune de plus de 10 000 habitants de compléter un questionnaire concernant des renseignements généraux sur la commune et des renseignements financiers et de joindre les balances générales du compte administratif pour toutes les années postérieures à la date d'application de la comptabilité M12 dans la commune. Comme cela a été vu précédemment, les balances permettent de reconstituer les structures de dépenses de chaque commune sur la période étudiée.

Les renseignements socio-économiques concernant les populations communales ont été obtenus à partir de la Banque de Données Locales de l'INSEE.

2 - Le questionnaire

Le questionnaire a été ciblé essentiellement sur la participation des communes à des syndicats, sur des indicateurs financiers ainsi que sur des indicateurs d'équipements communaux.

a - Participation à des syndicats de communes

Peu d'éléments sont disponibles sur les participations des communes à des syndicats. Les balances générales permettent d'identifier la dépense globale affectée aux syndicats. Mais le détail par syndicat ne peut pas être atteint.

C'est donc pour déterminer d'une part le nombre et la nature des syndicats auxquels appartient chaque commune ainsi que le montant qu'elle y consacre que le détail des montants était demandé aux dates des recensements.

b - Indicateurs financiers

Les indicateurs financiers retenus sont très classiques. Il s'agit tout d'abord du produit des quatre taxes (foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'habitation et taxe professionnelle). Ces produits sont demandés aux dates des recensements ainsi qu'aux dates des modifications intervenues dans la définition des taxes (lors du passage de la patente à la taxe professionnelle par exemple).

Les dotations de fonctionnement et d'équipements sont demandées depuis la date de leur création.

Il est vrai que ces renseignements sont disponibles dans la balance générale du compte administratif (investissement et fonctionnement). Cependant l'expérience de notre première enquête a montré que si la balance d'investissement était communiquée plutôt facilement, il n'en était pas forcément de même pour d'autres documents.

C'est donc pour compenser une éventuelle défaillance concernant les documents financiers de la commune et constituer une base minimum de renseignements sur les recettes communales que ces indicateurs ont été inclus dans le questionnaire.

c - Equipements communaux

En ce qui concerne les équipements communaux, l'inventaire communal publié par l'INSEE indique le nombre d'équipements par commune dès lors que ce nombre est inférieur à 9, et 9 dans les autres cas.

Concernant les communes de plus de 10 000 habitants, ce type d'inventaire n'est pas suffisamment précis.

Ne visant pas l'exhaustivité par rapport aux équipements communaux, le choix a été fait de ne retenir que les établissements d'enseignement supérieur et les établissements de soin, qui sont relativement caractéristiques de l'autonomie des communes.

L'autonomie de la commune peut d'autre part être appréhendée avec d'autres indicateurs tels que l'accès à une gare SNCF ou à un réseau de transports collectif (Cf. questionnaire présenté en annexe).

SECTION 4

CARACTERISATION DE L'ECHANTILLON

L'enquête, effectuée auprès de 798 communes (sur la base des chiffres du recensement de 1982), a donné un taux de réponse de 35,6 %, pour un taux initialement attendu de 25 %. Quelques communes ont cependant fourni des renseignements incomplets qui nous ont amené à les écarter de notre échantillon d'étude. Le taux de réponses correctes est ainsi de 29,7 %. Des données complètes aussi bien en ce qui concerne le questionnaire que les balances d'investissement ont donc pu être obtenues pour 237 communes.

Les renseignements contenus dans les questionnaires sont destinés à caractériser les comportements de dépenses des communes déduits de l'étude des comptes administratifs. Une première étude globale de ces questionnaires nous permet néanmoins de situer notre échantillon par rapport à l'ensemble des communes françaises de plus de 10 000 habitants, selon des données issues du recensement de 1982.

L'échantillon est tout d'abord étudié quand à sa représentativité par rapport aux communes de plus de 10 000 habitants, puis décrit selon les différentes caractéristiques d'équipements et de population avant d'analyser l'évolution générale des dépenses d'investissement sur la période 1965 - 1988.

A - REPRESENTATIVITE DE L'ECHANTILLON

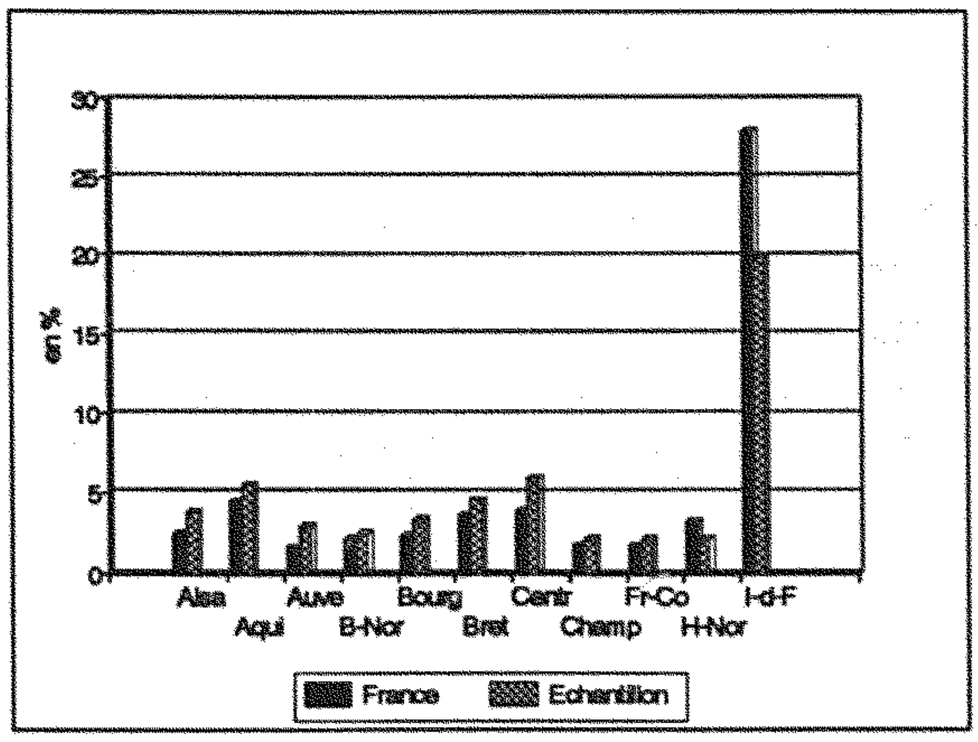
La représentativité de l'échantillon est abordée à deux niveaux. Le premier concerne celle de l'échantillon de communes par rapport à l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants. Le second est relatif à la représentativité de la population des communes enquêtées par rapport à la population totale des communes de plus de 10 000 habitants et à la population de la France entière.

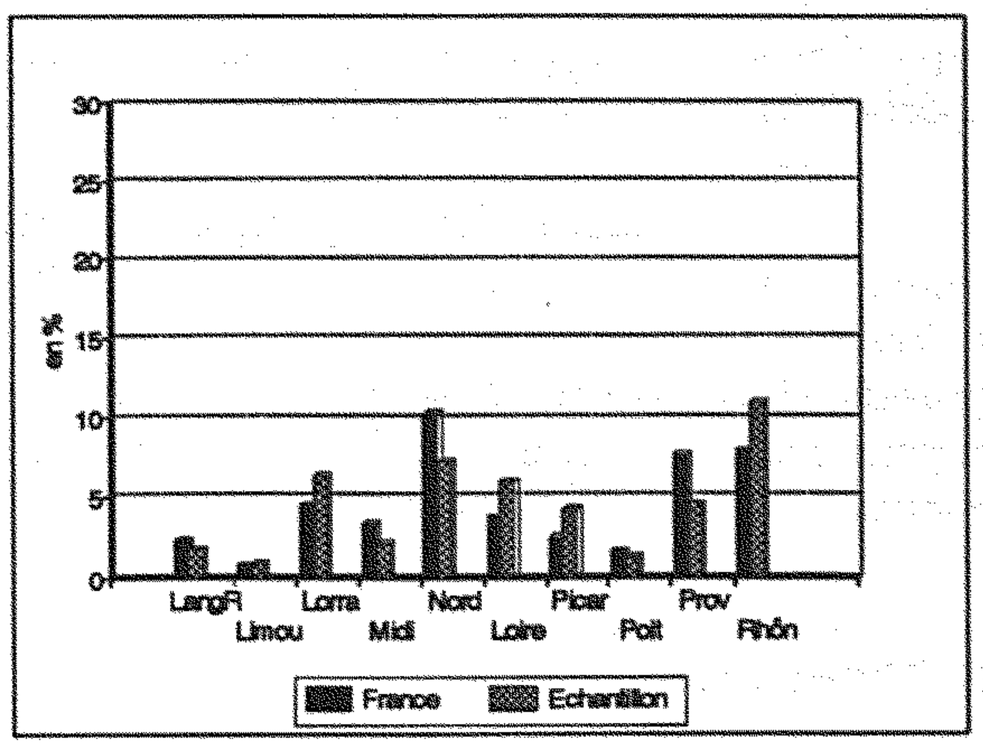
1 - Répartition géographique

La région Corse ne compte que deux communes de plus de 10 0000 habitants et aucune de ces deux communes n'a convenablement répondu à l'enquête. Cette région étant absente de notre échantillon, nous retenons donc le découpage en vingt-et-une régions de l'hexagone au sens le plus strict du terme.

Si l'on détaille les contributions de chaque région, il nous faut cependant apporter quelques critiques à la composition de cet échantillon. En effet, il y a une nette sous-représentation des communes de la région Ile de France, puisque celle-ci ne rassemble que 20 % des communes de notre échantillon alors que 28 % des communes de plus de 10 000 habitants sont en région parisienne. Le schéma suivant représente la répartition géographique par région des communes de plus de 10 000 habitants.

Illustration 4 : Répartition géographique des communes





La sous-représentation de la région parisienne se traduit globalement par une sur-représentation des autres régions, sauf pour les régions Nord et Provence-Côte d'Azur.

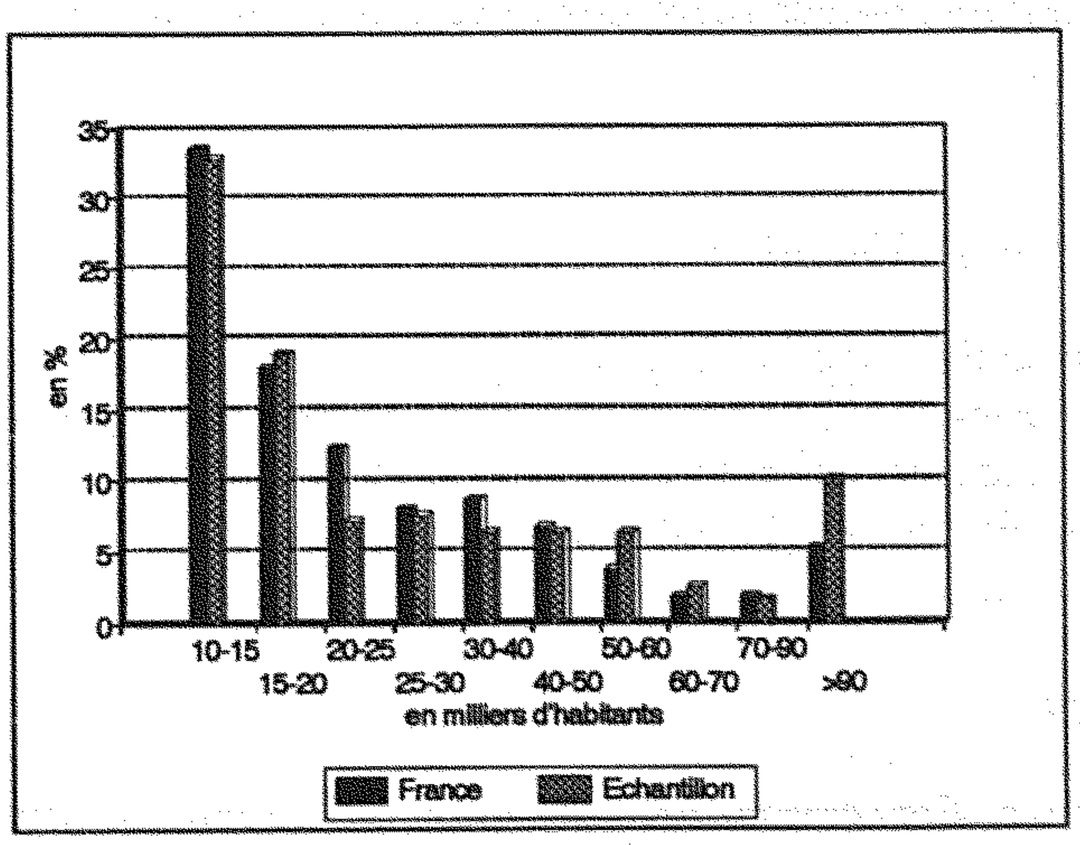
Ces deux dernières étant parmi les régions les plus peuplées, il semblerait que les régions plus rurales soient mieux représentées que les régions urbaines. Le cas de Rhône-Alpes est alors particulier, mais le bon taux de réponse pour cette région peut s'expliquer par l'implantation dans le Rhône du Laboratoire d'Economie des Transports, organisme émetteur de l'enquête.

2 - Taille des communes

La taille des communes étant une des variables les plus utilisées pour définir des types ou plus simplement pour les caractériser, il est important de vérifier la représentativité par rapport à ce critère.

Un test du CHI2 effectué sur les communes réparties en dix classes de population nous permet de rejeter l'hypothèse de non-représentativité.

Illustration 5 : Répartition par taille des communes de plus de 10 000 habitants



Les communes de plus de 90 000 habitants sont sur-représentées dans notre échantillon. On peut supposer qu'il est plus facile de trouver du personnel disponible pour répondre à des enquêtes dans des grosses communes, qui ont d'ailleurs souvent des agents spécialisés dans ce type d'activité.

L'échantillon se singularise d'autre part par une sous-représentation pour les communes de 20 à 25 000 habitants. Notons que la taille de 20 000 habitants est souvent présentée comme constituant un seuil à partir duquel une commune passe de la petite ville à la grande ville avec tout ce que cela comprend en termes d'équipement et de gestion. La faible représentativité pourrait donc s'expliquer de manière exactement inverse à la sur-représentativité des grosses communes.

3 - Centralité

Lors de l'enquête réalisée en 1986 les communes centres avaient été plus nombreuses à répondre que les communes périphériques.

Pour l'enquête réalisée sur les 237 communes, il y a aussi une sur-représentation des communes centres ou isolées (51 % des communes de notre échantillon contre 44 % pour l'ensemble de la France). Notons que ces chiffres sont obtenus en classant systématiquement les communes parisiennes en communes périphériques.

En ce qui concerne la fonction administrative (préfecture, sous-préfecture, chef lieu de canton), la grande majorité des communes de l'échantillon en exerce une.

Les préfectures sont bien représentées puisque notre échantillon en compte trente-huit. Le nombre relativement important de préfectures peut s'expliquer par un taux de réponses plus élevé parmi les grosses communes. D'autre part toutes ces préfectures sont des communes-centres, ce qui semble tout à fait logique.

Par contre, trois sous-préfectures ne sont pas des communes centres. Leur position géographique, en région parisienne, explique cependant ce fait.

Trente-sept communes (15,6 %) n'ont aucune fonction administrative. Outre deux communes centres (Fourmies et Creutzwald), les autres communes sont presque toutes des communes périphériques de très grosses agglomérations, expliquant ainsi leur moindre rôle administratif. Il y a cependant deux exceptions avec une commune de l'agglomération d'Arles et une du Bassin de la Sambre.

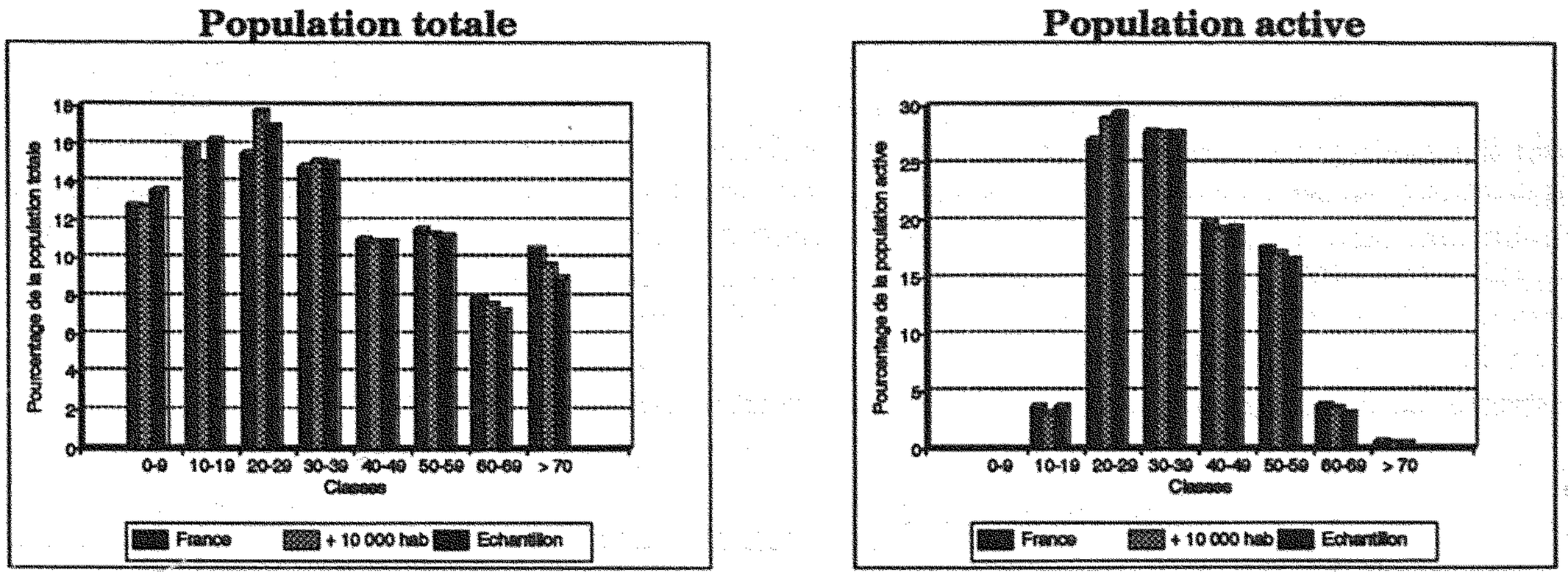
4 - Caractéristiques de population et d'emploi

Pour l'analyse des différents types de communes, les caractéristiques de population et d'emploi seront comparées à la moyenne de l'échantillon. Le comportement moyen qui nous servira de référence est présenté ici en fonction de données nationales et de données portant sur l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

a - Répartition par âge

La population des communes de plus de 10 000 habitants se distingue de la population française totale par une part plus importante des jeunes de 20 à 29 ans, y compris pour la population active. Cette tendance est essentiellement compensée par une part de personnes âgées plus faible.

illustration 6 : Répartition par âge de la population totale et active

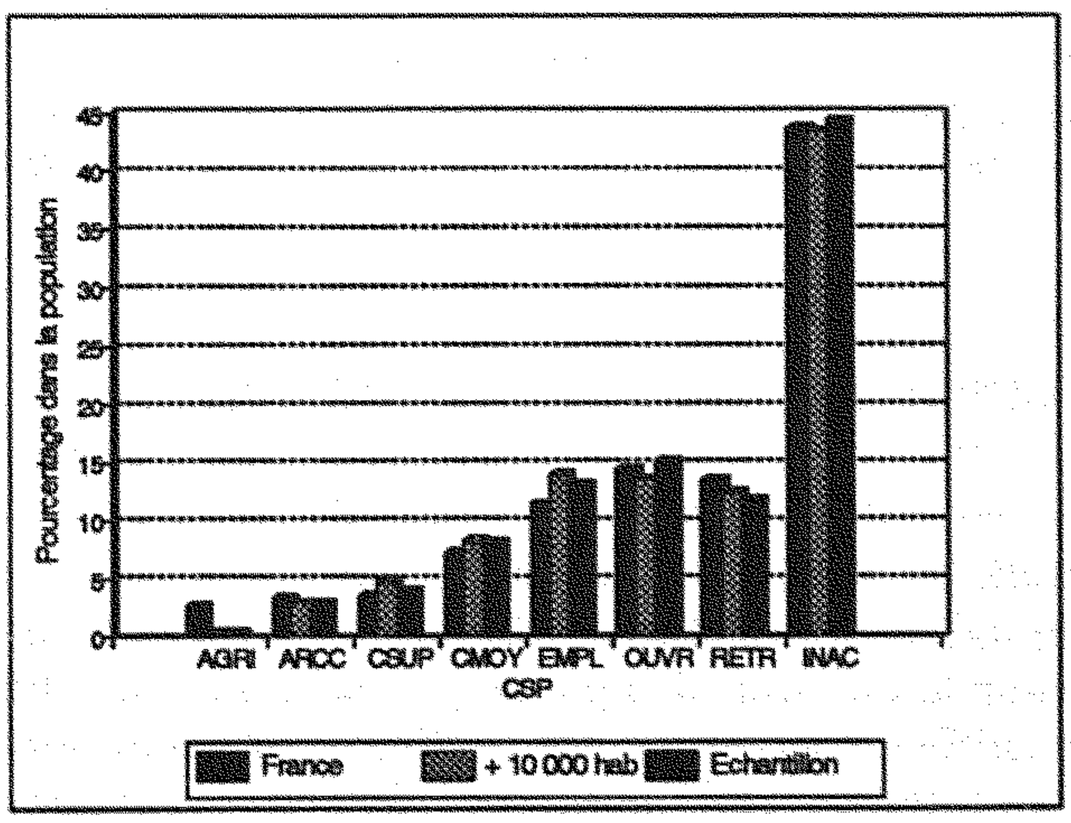


Cette structure de population des communes de plus de 10 000 habitants s'applique bien à notre échantillon. La seule différence, pour laquelle une différence de un point est à noter, concerne les jeunes de 10 à 19 ans qui sont mieux représentés dans l'échantillon que dans la population totale des communes de plus de 10 000 habitants. En ce qui concerne la population active, la répartition par âge de la population de l'échantillon est identique à celle de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

b - Répartition par CSP

En ce qui concerne les catégories socio-professionnelle, les communes de plus de 10 000 habitants ont moins d'agriculteurs, d'ouvriers et de retraités mais par contre plus de cadres et d'employés qu'en moyenne sur la France entière.

Illustration 7 : Répartition de la population par CSP



L'échantillon fait apparaître une part d'ouvriers et d'inactifs un peu plus forte que celle de la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants. Cette différence est vraisemblablement due à la sous-représentation des communes de la région parisienne, qui ont en proportion moins d'ouvriers et d'inactifs que les autres communes de plus de 10 000 habitants.

c - Répartition par nature d'activités

Les secteurs d'activités donnent lieu à des différences plus importantes.

On retrouve ainsi très logiquement que les communes de plus de 10 000 habitants ont moins de personnes employées dans l'agriculture et le secteur secondaire au profit bien sûr des activités tertiaires. On note ainsi que les résidants des communes de plus de 10 000 habitants sont employés à 67,4 % dans les activités tertiaires contre 57,6 % pour la France entière. Ces différences se retrouvent également pour la population salariée.

Illustration 8 : Répartition de la population par secteur d'activité

	Population employée			Population salariée		
	France	Communes > 10 000	Echantillon	France	Communes > 10 000	Echantillon
Primaire	8,2	0,9	1,4	1,7	0,4	0,6
Secondaire	34,2	31,7	36,1	37,6	32,7	37,4
Tertiaire	57,6	67,4	62,5	60,8	66,9	62,0

Notre échantillon se distingue de la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants, avec une part d'emplois secondaires (essentiellement due aux industries de biens intermédiaires) supérieure de plus de 4 points à la moyenne et corrélativement une part d'emplois tertiaires inférieure de 5 % à la moyenne.

Là encore, il semble que ces différences soient dues à la sous-représentation des communes parisiennes puisque celles-ci sont caractérisées par un emploi tertiaire important et des activités liées aux industries de biens intermédiaires plus faibles.

A la réserve près des quelques différences que l'on peut expliquer par la sous-représentation de la région parisienne, la population des communes de notre échantillon semble tout à fait caractéristique de la population des communes de plus de 10 000 habitants.

B - CARACTERISTIQUES GENERALES DE L'ECHANTILLON

Les données concernant les groupements de communes permettent de décrire les communes selon leur taux de participation. En ce qui concerne les syndicats de communes, quelques chiffres sont donnés à titre indicatif. Ils sont cependant à prendre avec réserve, car la partie du questionnaire sur le montant des participations aux syndicats ne semble pas toujours avoir été complétée. Les chiffres concernant ces participations sont donc calculés sur la base des renseignements non nuls.

L'échantillon est ensuite décrit selon la couleur politique des municipalités, puis quelques ordres de grandeur concernant les équipements communaux recensés dans le questionnaire sont fournis.

1 - Appartenance à un groupement de communes

Vingt-trois communes appartiennent à une communauté urbaine et trente-sept appartiennent à un district. On retrouve là les plus grosses communes.

83 % des communes de l'échantillon appartiennent au moins à un syndicat de communes. La participation financière à ces syndicats est cependant peu élevée dans la majorité des cas.

En 1982, 83 % des communes de l'échantillon consacrent moins de 10 % de leurs recettes fiscales directes à un syndicat de communes. 10 % y consacrent entre 10 et 20 % et 7 % y consacrent plus de 20 %. Ces chiffres concernent les communes pour lesquelles nous disposons du produit total des contributions directes en 1982 (deux cent dix-neuf communes).

Etudions plus en détail les communes les plus participatives :

* 10 % y consacrent entre 10 et 20 % des recettes

Ces vingt-deux communes sont essentiellement des communes périphériques (50 % de province et 18 % de la région parisienne) contre 32 % de communes centres.

Ce sont des villes sans grande fonction administrative (au sens où nous l'avons défini, préfecture ou sous-préfecture), mais qui semblent exercer un rôle important au niveau local, puisque 73 % sont un chef lieu de canton. D'autre part ce sont presque exclusivement des communes de faible taille (dix-neuf sur vingt-deux ont moins de 20 000 habitants, deux ont entre 30 et 40 000 habitants et une commune a entre 40 et 50 000 habitants).

Ce sont donc essentiellement des petites villes de province, centres (avec un rôle local important) ou périphériques.

Aucune n'appartient à une communauté urbaine ou un district. L'absence de tels groupements pourrait ainsi expliquer une participation plus importante à des structures intercommunales du type syndicat de communes.

En ce qui concerne les transports collectifs, dix-neuf y ont accès, deux avec un réseau propre et dix-sept avec un réseau dépassant le cadre de la commune.

* 7 % y consacrent plus de 20 % des recettes

Elles sont au nombre de seize, 44 % sont des communes centres, 44 % sont des communes périphériques de province et 12 % font partie de la région parisienne.

Aucune n'appartient à une communauté urbaine, et une seule appartient à un district. Ceci tend à confirmer l'hypothèse faite précédemment sur la raison d'une participation importante à un syndicat de communes.

75 % ont moins de 20 000 habitants. Les communes centres ont des tailles variables. Les communes périphériques ont toutes une taille inférieure à 20 000 habitants. Les villes de taille importante sont des centres importants de départements ruraux.

Quatorze communes ont accès aux transports collectifs dont deux avec un réseau propre.

2 - Couleur politique

La couleur politique est celle du maire, puisque c'est lui qui représente l'exécutif et qui détient de fait le pouvoir de décision. Dans la plupart des cas l'option politique du maire correspond également à la tendance majoritaire au sein du conseil municipal. Il est donc tout à fait légitime de prendre comme couleur politique de la municipalité celle du maire. Il peut cependant arriver que l'élection du maire corresponde à une solution de compromis entre les forces en présence. Le maire peut alors appartenir à une tendance minoritaire du conseil municipal. Il n'en détient pas moins les rênes du pouvoir municipal. La politique mise en oeuvre sera vraisemblablement de compromis, correspondant aux options du maire.

Aux élections de 1965 et de 1971 le nombre de municipalités selon le clivage gauche-droite est du même ordre de grandeur, les communes gérées par la droite étant en nombre légèrement supérieur, ce qui correspond d'ailleurs au paysage politique communal français.

Aux deux échéances électorales suivantes, il y a un déséquilibre. En 1977, ce sont les communes gérées par la gauche qui sont nettement majoritaires, alors qu'en 1983 ce sont celles qui sont détenues par la droite. On retrouve là les effets de la vague "rose" de 1977 et celui du contrecoup de l'élection présidentielle de 1981 en 1983. Les changements de municipalités survenus à ces deux dates sont dus pour la plupart à des raisons de politique nationale et n'ont que peu de choses à voir avec l'action locale. Quelques exceptions existent bien sûr, avec notamment les cas de Grenoble et de Nantes, pour lesquelles l'enjeu électoral de 1983 était le tramway.

Les communes de l'échantillon reflètent le paysage politique national tant dans la répartition selon le clivage gauche-droite que sur les changements d'équipes dus aux grandes évolutions nationales.

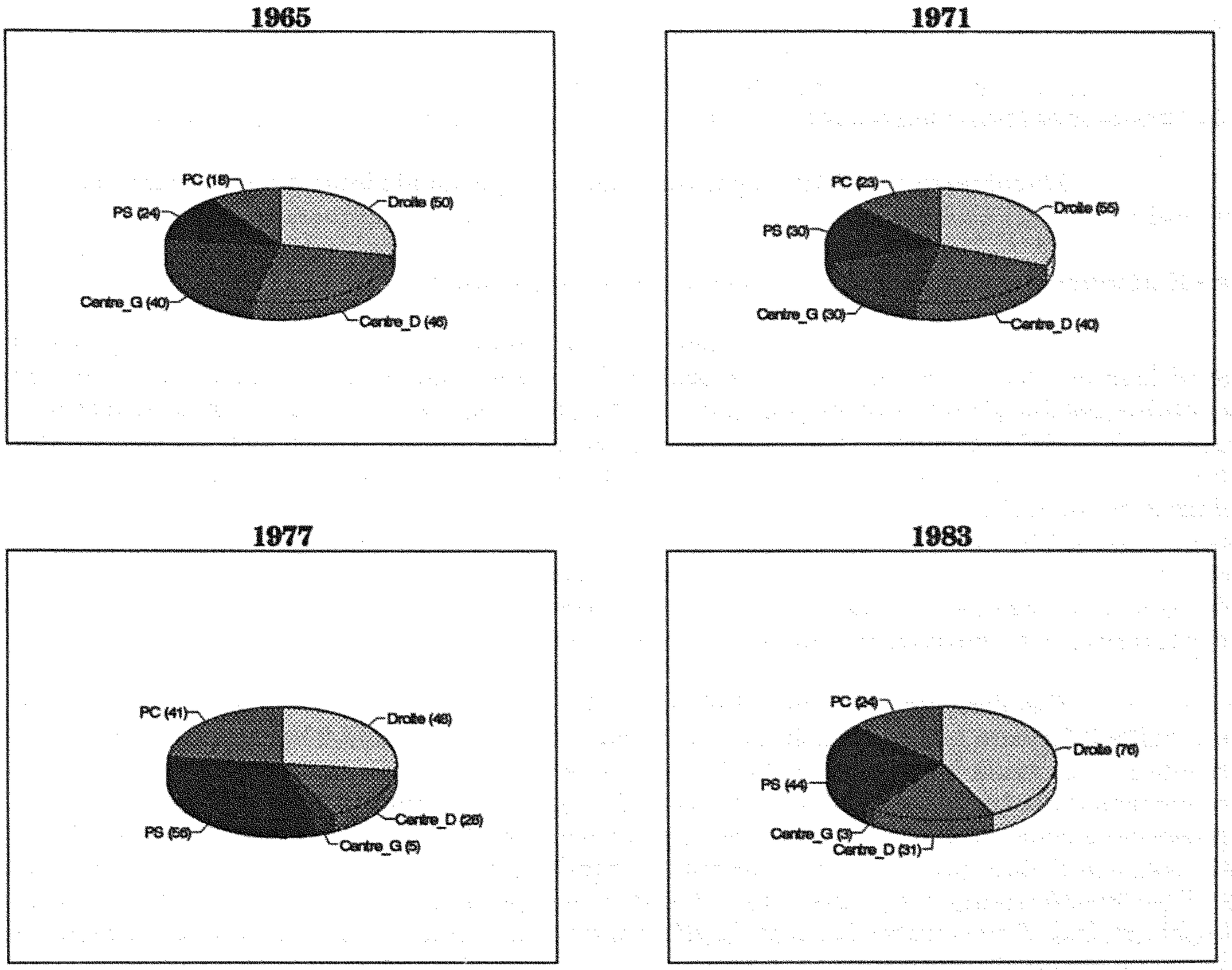
Nous n'avons envisagé jusqu'ici que le seul clivage gauche-droite. Une analyse plus fine selon les clivages suivants est possible (après reconstitution des options politiques aux quatre échéances politiques) :

- gauche à majorité communiste
- gauche à majorité socialiste
- centre gauche
- centre droit
- droite

Les tendance observées selon ces clivages n'apportent que de peu d'enseignements par rapport à ce qui a été dit précédemment sur le comportement politique général des communes de l'échantillon. Il sera cependant plus intéressant de tester la typologie sur cette base plus précise.

L'illustration suivante nous permet de suivre l'évolution du paysage politique municipal aux quatre élections de 1965 à 1983. Pour ce faire nous n'avons retenu ici que les 178 communes pour lesquelles la période budgétaire étudiée est 1965-1988. Les communes qui ont dépassé 10 000 habitants dans les années 70 par exemple, ne sont pas reprises ici.

Illustration 9 : Couleur politique des maires de communes de plus de 10 000 habitants 178 communes aux quatre échéances de 1965 à 1983



La couleur politique de l'échantillon est représentative du paysage politique français. Ainsi le tableau suivant montre que la répartition des communes de l'échantillon selon l'appartenance politique du maire aux élections municipales de 1983 correspond bien à la répartition du paysage politique français exprimé en nombres de sièges à ces élections. Les petites différences s'expliquent par la non totale correspondance entre nombre de communes et nombre de sièges et par la non intégration dans ces chiffres des sièges détenus par les écologistes.

Illustration 10 : Tendance politique aux municipales de 1983 [44]

	Echantillon % du nb de communes	France % du nb de sièges
Gauche	39,4	38,7
Droite	60,1	61,1

[44] Le Monde; Les élections municipales de mars 1983; Supplément aux Dossiers et documents du Monde; 1983.

Les changements de couleur politique aux élections de 1983 et de 1977 correspondent donc à un phénomène d'ampleur nationale et n'obéissent vraisemblablement que très peu à des enjeux strictement communaux.

3 - Equipements communaux

L'analyse qui est faite ici porte sur les renseignements issus du questionnaire.

a - Existence d'établissements d'enseignement supérieur

Environ 38 % des communes ont au moins un établissement d'enseignement supérieur sur leur territoire. Sur ces quatre-vingt-onze communes, quatre-vingt-quatre ont chiffré le nombre d'établissements d'enseignement supérieur. Pour ces communes, la moyenne est de 5,4 établissements par commune. Mais cette moyenne cache des situations très contrastées puisque l'on va jusqu'à atteindre un maximum de soixante-quinze établissements dans le cas de Lille.

Parmi les 59 % qui n'en ont pas sur leur territoire, cinquante-six communes sont des communes centres. De plus, cinquante-et-une communes n'y ont accès ni sur la commune ni sur le territoire d'une autre commune de leur agglomération.

Ces dernières sont essentiellement des communes de faible taille. Trente-six ont une taille inférieure à 20 000 habitants, dont quatorze inférieure à 15 000 habitants. Toutes les communes de taille supérieure à 20 000 habitants sont soit des communes centres soit des communes de la banlieue parisienne. Ce sont des "grosses" communes qui peuvent pâtir de la présence de communes plus dynamiques et peu éloignées. C'est le cas par exemple de la ville de Chalon sur Saône qui est très concurrencée par Mâcon. Deux communes centres sont des préfectures (Aurillac et Carcassonne), et une commune a une taille très importante (entre 70 000 et 90 000 habitants). Il s'agit de Béziers qui n'a effectivement que quelques classes de B.T.S. en termes d'enseignement supérieur.

Les trente communes qui n'en ont pas sur leur territoire et qui ne répondent pas en ce qui concerne l'accès sur le territoire de communes limitrophes semblent se comporter de la même manière. Ainsi, la ville de Saint-Chamond, entre Lyon et Saint Etienne, ne peut voir son aire d'influence s'accroître du fait de l'expansion des deux agglomérations plus importantes. La taille de ces trente communes est relativement faible puisque douze d'entre elles ont moins de 15 000 habitants et neuf en ont entre 15 et 20 000. Il nous faut cependant noter l'existence de quelques grosses communes centres qui n'y ont pas accès.

Cette absence d'équipement scolaire supérieur peut s'expliquer par le développement particulier de certaines villes. Ainsi des communes peuvent atteindre une taille non négligeable du fait d'un développement industriel particulier, comme par exemple les mines, mais ne pas constituer de centre administratif trop important et ainsi ne pas offrir certains types d'équipements ou services que l'on trouve par contre dans des villes de même taille mais plus anciennes.

Les non-réponses sont ainsi peut être des réponses négatives auquel cas il y aurait quatre-vingt-une communes à ne pas avoir accès à un établissement d'enseignement supérieur.

b - Accès à des hôpitaux

Cent soixante dix-sept communes sur deux cent trente-sept ont un établissement de soin (hôpital ou clinique) sur leur territoire.

Cent soixante-dix communes ont pu fournir des précisions chiffrées sur le nombre d'établissements. La moyenne pour ces communes est de 3,08 établissement de soins par commune.

Deux communes centres n'y ont pas accès du tout. Ce sont deux communes isolées et de faible taille (Les Herbiers et Condé sur l'Escaut).

c - Accès au chemin de fer

Quatre vingt deux communes (33 %) n'ont pas de gare SNCF sur leur territoire. Sur ces quatre vingt deux communes, soixante treize ont accès à une gare sur une autre commune de l'agglomération.

Neuf communes n'ont aucun accès à une gare SNCF. Il s'agit d'une part d'une commune de la région parisienne et de la commune de Grasse non loin de Nice pour lesquelles la notion d'accès peut être discutable, et d'autre part de sept communes isolées effectivement non reliées par le chemin de fer.

d - Les transports en commun

Deux cent une communes (85 %) sont desservies par les transports collectifs.

Les 15 % non desservies sont essentiellement des communes centres (trente et une communes sur trente six). Elles sont caractérisées par une taille relativement faible. Vingt six communes ont une taille inférieure à 15 000 habitants, huit ont entre 15 et 20 000 habitants et deux en ont entre 20 et 25 000.

Quarante communes ont leur propre réseau. Ce sont essentiellement des petites communes centres ou des communes périphériques de grande banlieue. 56 % ont moins de 25 000 habitants et 36 % ont entre 25 et 50 000 habitants. Notons cependant que sept communes ont une taille importante. Il s'agit de Limoges, Brive, Aix, Calais, Beauvais, Saint Quentin, Colmar. Il s'agira de vérifier si cette situation est liée à des conditions géographiques particulières ou à des volontés d'indépendance communale particulières.

Les communes périphériques sont toutes de taille inférieure à 20 000 habitants. Ce sont soit des communes parisiennes, soit des communes périphériques de deuxième couronne (Les Pennes Mirabeau pour l'agglomération de Marseille et Mandelieu la Napoule pour l'agglomération de Grasse).

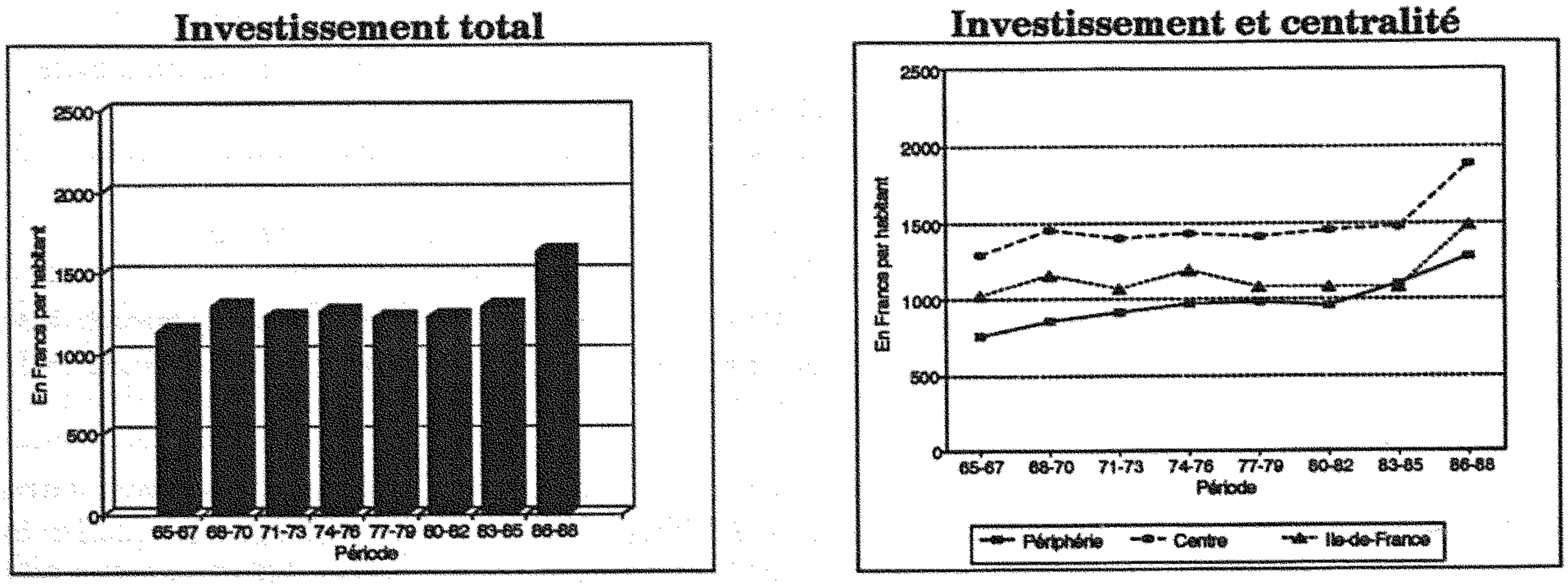
C - COMPARAISON AVEC QUELQUES DONNEES NATIONALES

Il s'agit pas ici de tester la représentativité selon les niveaux de dépenses de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants, même si quelques éléments de comparaison sont donnés. L'objet est double. L'investissement est tout d'abord étudié globalement sur la période 1965-1988, puis sur les principaux chapitres de dépenses pour la même période.

1 - Evolution de l'investissement

L'évolution de l'investissement sur la période 1965 - 1988 indique une croissance de celui-ci sur la période la plus récente.

Illustration 11 : Evolution de l'investissement (en Francs 1985 par habitant)



On peut remarquer que si le plan de relance de 1975 se traduit effectivement par une dépense plus importante sur la période correspondante pour notre échantillon, ce n'est pas le cas pour celui de 1972, contrairement aux indications du rapport du BIPE [45], qui montre l'existence de ces deux périodes de fort investissement à travers des courbes d'évolution de l'investissement par rapport au PIB.

Selon une étude de l'IAURIF [46] l'investissement marque deux pointes, en 1976 et 1982 pour l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants. Ces deux pointes ne se retrouvent guère dans le cas de notre échantillon.

L'investissement total par habitant est très hiérarchisé selon la position de la commune dans l'agglomération. Ainsi, les communes centres dépensent plus pour un habitant que les communes parisiennes qui elles-mêmes font plus d'effort d'investissement que les communes périphériques.

Les communes centres et périphériques ont un investissement qui croît de manière relativement régulière sur la période étudiée et fortement pour les dernières années.

Les communes de la région parisienne ont un investissement plus irrégulier, qui se retrouve d'ailleurs sur les évolutions des principaux postes de dépenses.

En ce qui concerne le niveau des dépenses, nous pouvons prendre comme référence l'année 1984, correspondant à la période 1983-1985, dernière période avant l'augmentation récente des dépenses d'investissement. Le tableau suivant permet donc de comparer la dépenses moyenne par an des communes de notre échantillon sur la période 1983-1985 à la dépense moyenne des communes de plus de 10 000 habitants en 1984.

---

[45] B. PREEL; Analyse économique des services urbains; Rapport pour le Plan Urbain; Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques; Neuilly sur Seine, 1985.

[46] L. KUPER; Les communes et la crise 1973-1983; Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-Fance; Paris, 1985.

Illustration 12 : Dépenses d'investissement en 1984 en Francs 1985 par habitant

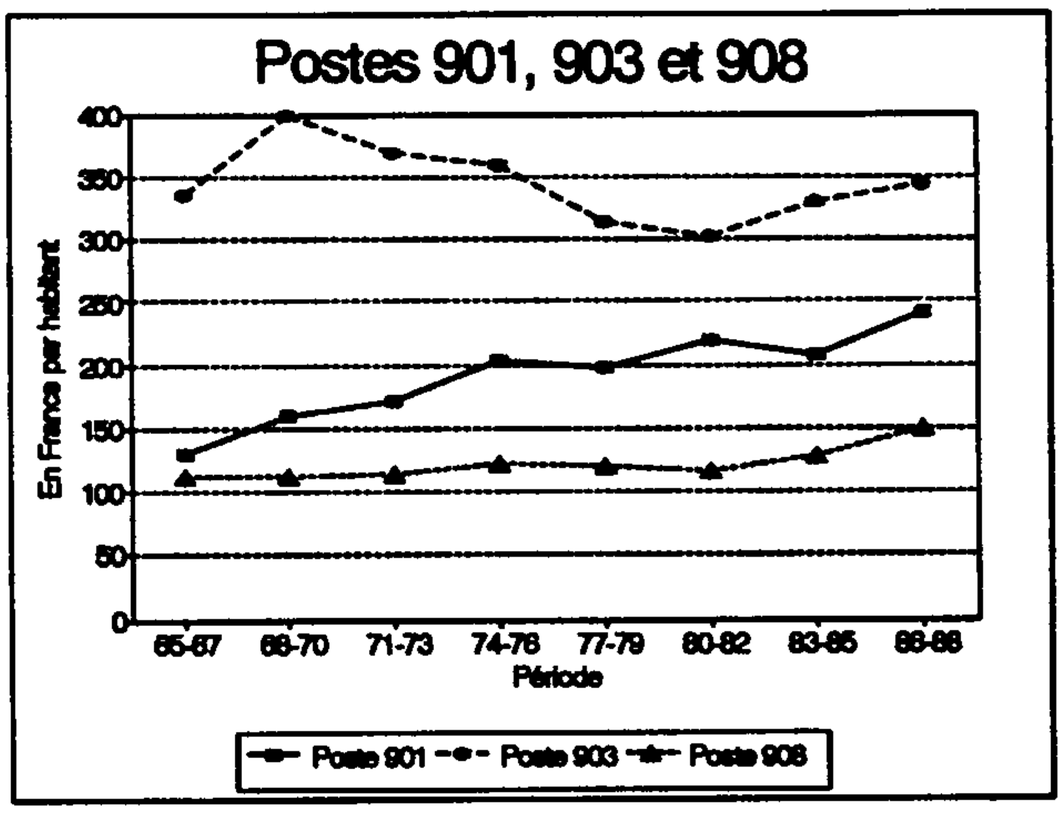
	Echantillon moyenne / an sur 1983-1985	France moyenne 1984
Centre	1492	1356
Périphérie	1019	978
Ile de France	1156	1009

On constate donc, sur cet exemple, que les niveaux d'investissement par habitant pour notre échantillon, sont du même ordre de grandeur (légèrement supérieurs) que ceux qui sont observés sur l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

2 - Evolution des principaux postes d'investissement

L'évolution des principaux postes d'investissement dans le temps montre tout d'abord que le chapitre des équipements scolaires et culturels constitue de manière très nette le principal poste de dépenses des communes de plus de 10 000 habitants. Viennent ensuite la voirie et les dépenses d'urbanisme.

Illustration 13 : Evolution des principaux chapitres d'investissement



Les équipements scolaires et culturels représentent en moyenne de l'ordre de 30 % du budget d'investissement. Le montant de ces dépenses rapporté au nombre d'habitants qui diminuait jusqu'au début des années 80, réaugmente depuis, vraisemblablement du fait de la décentralisation. L'allure de la courbe est ici essentiellement donné par les dépenses des communes de la région parisienne, les communes de province ayant des dépenses plus régulières dans le temps.

Les dépenses de voirie représentent entre 20 et 25 % des dépenses d'investissement des communes. La croissance du montant des dépenses de voirie par habitant dans la période récente est sans doute due au désengagement de l'Etat et donc à un transfert de fait de ces charges vers les collectivités locales, y compris les communes.

Les dépenses d'urbanisme, qui représentent entre 10 et 15 % de l'investissement des communes de plus de 10 000 habitants, quasi constantes sur la totalité de la période 1965-1982, marquent une légère croissance sur les six années suivantes.

L'importance des trois postes principaux du budget, qui constituent dans la plupart des cas plus de 60 % de l'investissement, et leur hiérarchisation est constante dans le temps. Les dépenses de voirie par habitant augmentent cependant de manière plus rapide que les autres dépenses.

D - EN CONCLUSION ...

Compte tenu des analyses effectuées sur la base des questionnaires, notre échantillon de 237 communes de plus de 10 000 habitants, soit un taux de sondage de 29,7 %, semble constituer une base représentative de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

L'élaboration de la typologie des communes selon leur comportement de dépenses s'effectuera donc sur un peu moins du tiers de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants.

CHAPITRE III

UNE TYPOLOGIE DES COMMUNES SELON

LEUR STRUCTURE DE DEPENSE

Sur la base d'une distinction, effectuée a priori, des communes parisiennes et des communes centres ou périphériques de province, l'analyse des structures de dépense cumulées d'investissement sur la période 1965-1988 nous permet de mettre en évidence une typologie des communes.

Les structures de dépense de chacun des groupes déterminés a priori se distinguent les unes des autres par les choix d'investissement, qui se traduisent par des efforts particuliers sur les chapitres correspondant à ces choix. Elles se différencient également par la marge de manoeuvre représentée par les dépenses "libres", portées sur les chapitres (902, 904, 905, 906, 907 et 909) du budget d'investissement.

Les différences de structure d'investissement correspondent également à des différences quant aux caractéristiques de population et d'emploi.

SECTION 1

PRESENTATION DE LA TYPOLOGIE

Le choix d'analyser parallèlement les communes selon qu'elles sont parisiennes, centrales ou périphériques étant au préalable justifié, une présentation générale de ces trois types est effectuée avant d'étudier dans le détail chacune des classes de la typologie.

A - UN PREMIER CHOIX ARBITRAIRE

Différentes études déjà réalisées sur les dépenses communales ont montré que les comportements en matières de dépenses diffèrent selon que les communes sont centrales ou périphériques.

Une première série d'analyses effectuées sur les structures cumulées d'investissement de l'ensemble des 237 communes, sans aucune distinction a priori entre les communes, a permis de mettre en évidence des types selon les structures de dépense. Cette première typologie, insuffisamment explicite, nous amène cependant à confirmer la nécessité d'une distinction a priori entre les communes centres et les communes périphériques.

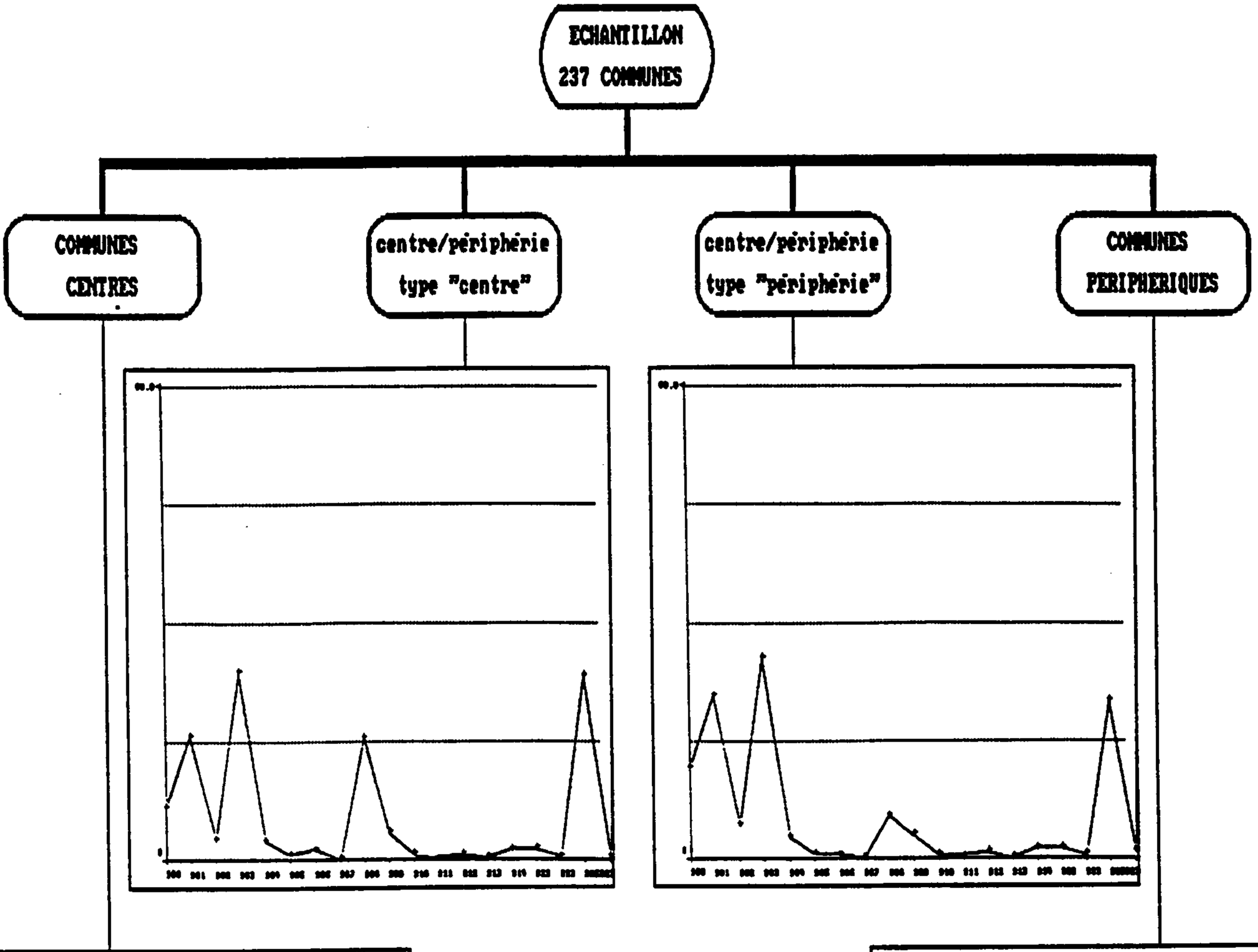
1 - Un première typologie générale des communes

L'analyse a donc porté ici sur l'ensemble des 237 communes de notre échantillon. Elle a permis de distinguer 13 types qui sont sommairement décrits ci-après.

On peut tout d'abord distinguer les communes centres. Quatre types présentent un budget diversifié, dont l'équilibre entre les postes varie selon la taille et le type de fonction (Préfecture, Sous-Préfecture, Chef lieu de canton) des communes. Un cinquième type correspond aussi à des communes centres, mais présente une structure moins dispersée qui est soit la conséquence de choix forts, soit l'expression d'un budget ne permettant pas un effort sur tous les postes.

Trois types qui constituent une classe "intermédiaire" présentent une structure de dépense "ciblée" (l'effort portant sur un nombre de postes plus réduit). Deux des types présentent à la fois des communes centres et périphériques, le troisième n'ayant que des communes centres. La structure de dépense correspond donc à une structure de type "commune centre" mais plus ciblée ou contrainte.

TYPOLOGIE DES COMMUNES DE PLUS DE 10 000 HABITANTS



L'analyse des dépenses d'investissement des communes de plus de 10 000 habitants nous a permis de mettre en évidence 13 types de structures de dépenses.

Ces types peuvent se regrouper comme indique ici, en quatre groupes.

Deux groupes de communes sont clairement identifiables :

<--- - les communes centres
- les communes périphériques --->

Les deux autres groupes, qui présentent des communes centres et périphériques, sont caractérisés par des dépenses, qui dans un cas se rapprochent des dépenses des communes centres et dans l'autre cas des dépenses des communes périphériques.

Comme le suggère la présentation adoptée ici, il y a une logique dans l'évolution de la structure de dépenses, quand on passe des communes centres aux communes périphériques. Bien que cette logique soit encore à préciser dans le détail, certains éléments nous permettent déjà d'expliquer les différences de structures de dépenses. En effet quand on passe de la structure type centre à celle de type périphérique, on peut faire essentiellement deux remarques :

- le nombre de postes représentant une part importante du budget décroît.
- la part des postes les plus importants tend à s'accroître.

On passe donc de communes, aux dépenses d'investissement variées, correspondant à une volonté de diversification et aux moyens de sa mise en oeuvre, à des communes soumises à des contraintes budgétaires ne les autorisant à investir que sur les postes où le besoin est immédiat. Or ce besoin dépend des caractéristiques de la population et du niveau d'équipement déjà atteint. Les communes les plus contraintes sont aussi celles qui ont eu un développement récent.

Légende : en abscisse, figurent les 19 postes d'investissement de la classe 9 du compte administratif (900 à 927)
en ordonnée, est représentée la part de chaque poste dans le budget d'investissement (en %, par tranche de 15 %)

ILLUSTRATION 14 : TYPOLOGIE DES COMMUNES SANS DISTINCTION PREALABLE DE CENTRALITE

Deux types intégrant des communes centre et périphériques présentent l'image d'un budget de type "commune périphérique", au sens où les dépenses sont concentrées sur un nombre réduit de chapitres.

On distingue enfin trois types au budget très ciblé, les deux derniers types étant essentiellement constitués de communes appartenant à une communauté urbaine et de communes parisiennes. Ces communes semblent présenter des budgets très contraints.

Pour une meilleure lisibilité, et bien que perdant en précision, les treize types sont ici regroupés en quatre classes et présentés sur l'illustration 14.

Certains groupes correspondent exclusivement à des communes centres et d'autres à des communes périphériques, confirmant ainsi les analyses antérieures. Cependant, quelques types intègrent à la fois des communes périphériques et des communes centres.

Nous verrons par la suite que ce résultat n'est absolument pas aberrant dans la mesure où dans une logique d'évolution chronologique, les communes périphériques à la croissance ancienne ont tendance au bout d'un certain temps à ressembler à de petites communes centres (en termes d'identité et de dépenses).

Il est donc logique de retrouver au sein des mêmes groupes des communes centres ayant des budgets peu diversifiés (comme nous le verrons) et des communes périphériques qui commencent à diversifier le leur.

Cependant, cette analyse globale de l'ensemble des communes gomme certaines caractéristiques, comme notamment les niveaux de dépenses sur les chapitres, qui varient en fonction de la position dans l'agglomération. Ainsi, l'analyse parallèle des communes centres et des communes périphériques s'impose.

Le cas des communes parisiennes est aussi particulier. En effet, à la question sur la position dans l'agglomération, des communes parisiennes se situent comme périphériques et d'autres comme centrales. Le cas de la région parisienne est d'ailleurs très souvent traité à part.

Nous avons donc fait le choix de distinguer a priori les communes parisiennes, les communes centres de province et les communes périphériques de province. Les dépenses communales ont donc été analysées parallèlement dans chacun de ces groupes.

Nous verrons que ce choix, qui peut paraître arbitraire, permet cependant de bien caractériser les types de structure de dépense au sein de chacun des groupes et permet d'autre part de mieux cerner les rapprochements qu'il est possible de faire entre centre et périphérie par exemple.

2 - Trois groupes préalables de communes

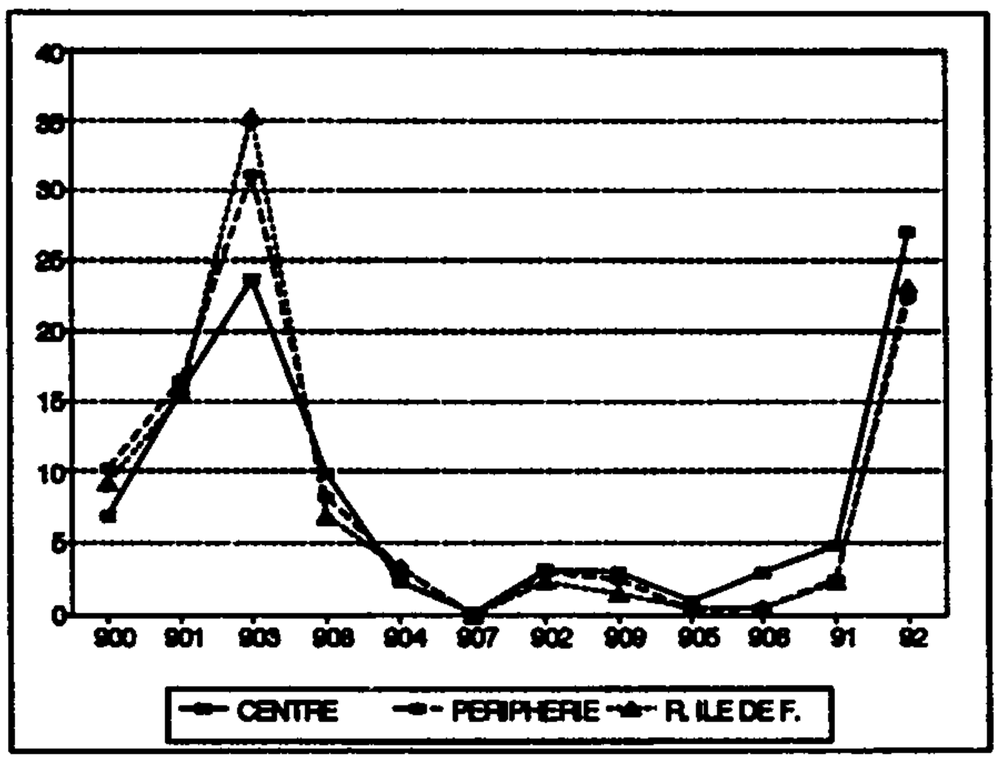
La distinction effectuée sur un critère de centralité correspond aussi à une distinction en termes de structures de dépense. On s'aperçoit cependant que les courbes moyennes sont dans l'ensemble peu éloignées les unes des autres. Chacun des trois groupes représentés ici comprend des communes très typées et des communes au comportement de dépenses plus classique. Les moyennes, minimisant les différences, font donc apparaître des structures proches.

Néanmoins, quelques caractéristiques fortes sont visibles. Ainsi les communes centres ont une dépense plus faible que l'ensemble des communes sur les postes les plus "classiques" du budget, c'est-à-dire les équipements communaux, la voirie et les dépenses d'équipements scolaires et culturelles (900, 901 et 903). La dépense est par contre plus forte sur les autres chapitres du budget.

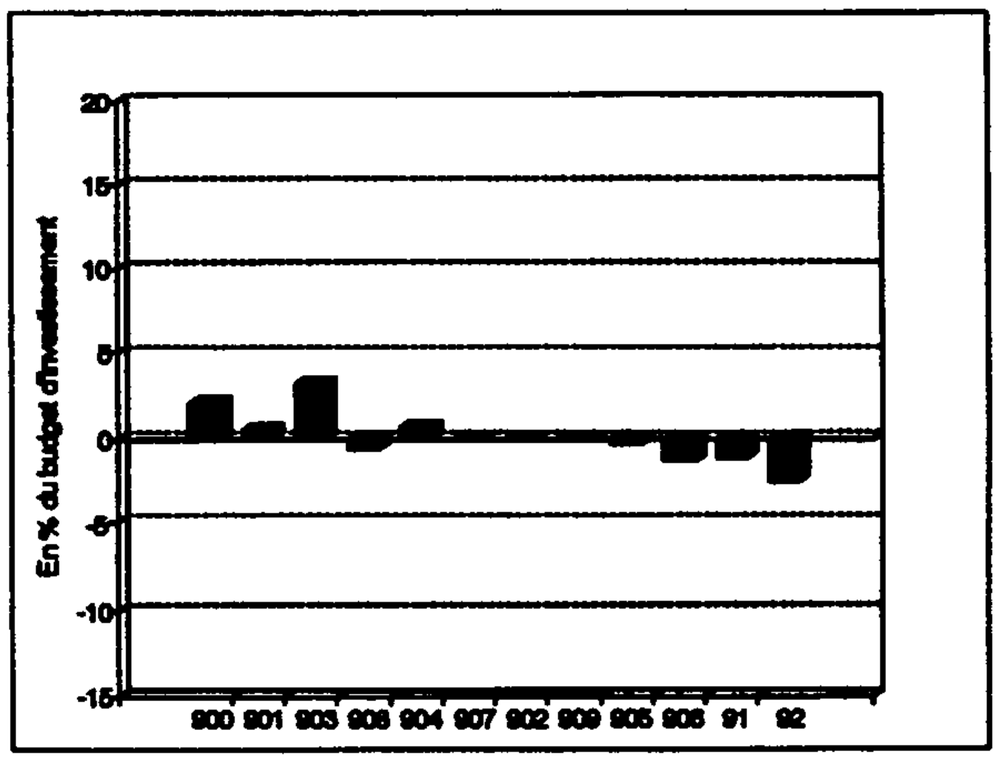
Les illustrations utilisées feront dorénavant apparaître les chapitres de dépenses classés par contrainte. On peut ainsi voire sur l'illustration 15 tout d'abord les quatre premiers chapitres correspondant à la contrainte classique (900, 901, 903 et 908), puis les six chapitres correspondant aux dépenses "libres" (902, 904, 905, 906, 907, 909) et enfin les deux chapitres correspondant aux dépenses supra-communales et à la dette (91 et 92).

Illustration 15 : Structure moyenne de dépenses des communes de plus de 10 000 habitants et écarts à la moyenne selon la position dans l'agglomération

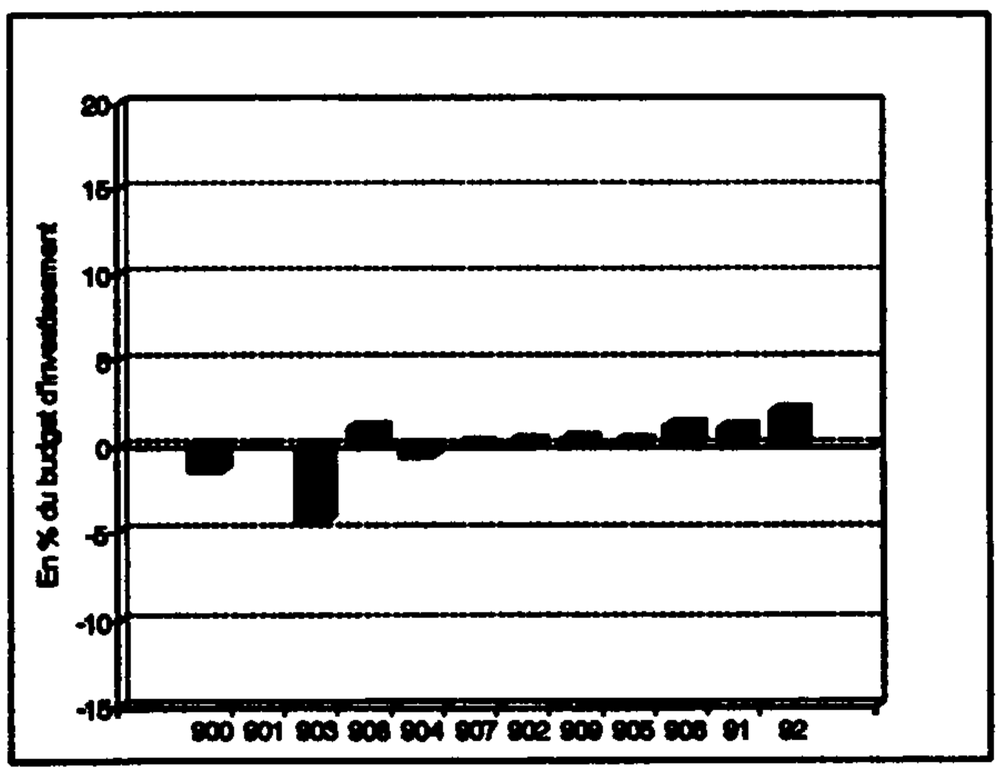
Structure moyenne



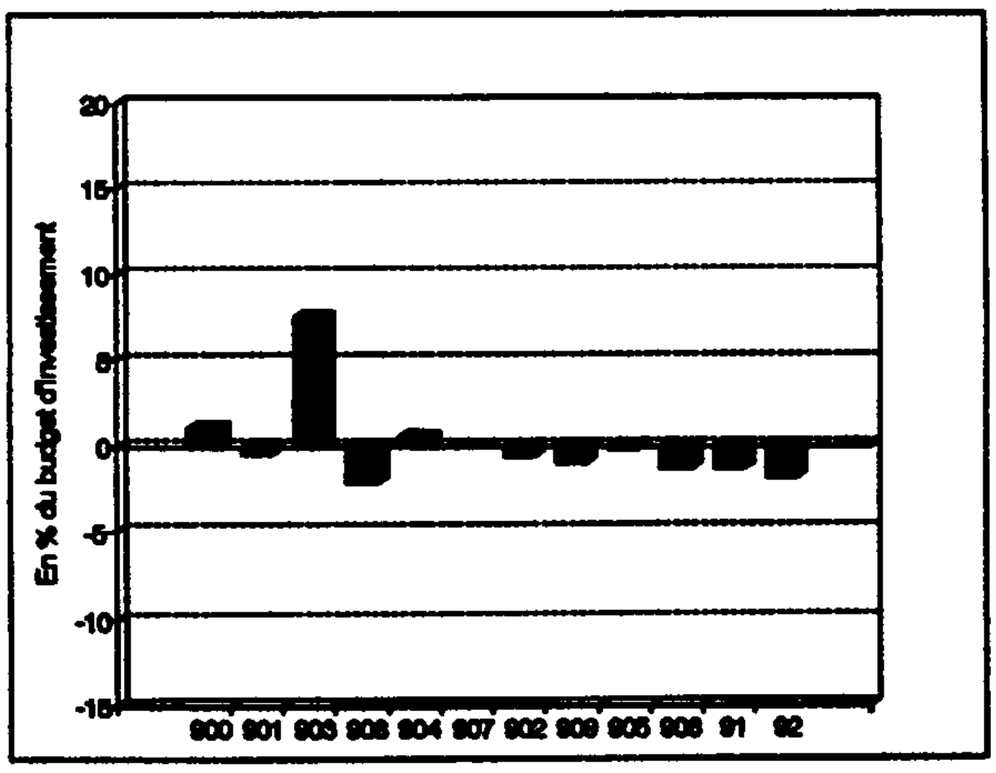
Communes périphériques
Ecarts à la moyenne



Communes centres
Ecarts à la moyenne



Communes parisiennes
Ecarts à la moyenne



Les tendances observées pour les communes périphériques et les communes centres sont exactement inverses.

Les communes centres ont ainsi moins de dépenses obligées (en proportion dans le budget) et donc plus de liberté. A l'inverse les communes périphériques et parisiennes ont des dépenses contraintes plus importantes et donc moins de marge de manoeuvre. Le détail de chacun de ces trois groupes nous permettra de préciser la contrainte (et a contrario la liberté) selon les caractéristiques communales.

Un poste de dépenses donne lieu à des différences notables, le chapitre des équipements scolaires et culturels (903). Ce poste peut être considéré comme un indicateur de contrainte maximale. Il peut ainsi représenter jusqu'à 50 % du budget d'investissement pour certaines communes périphériques ou parisiennes.

B - UNE TYPOLOGIE EN TREIZE TYPES

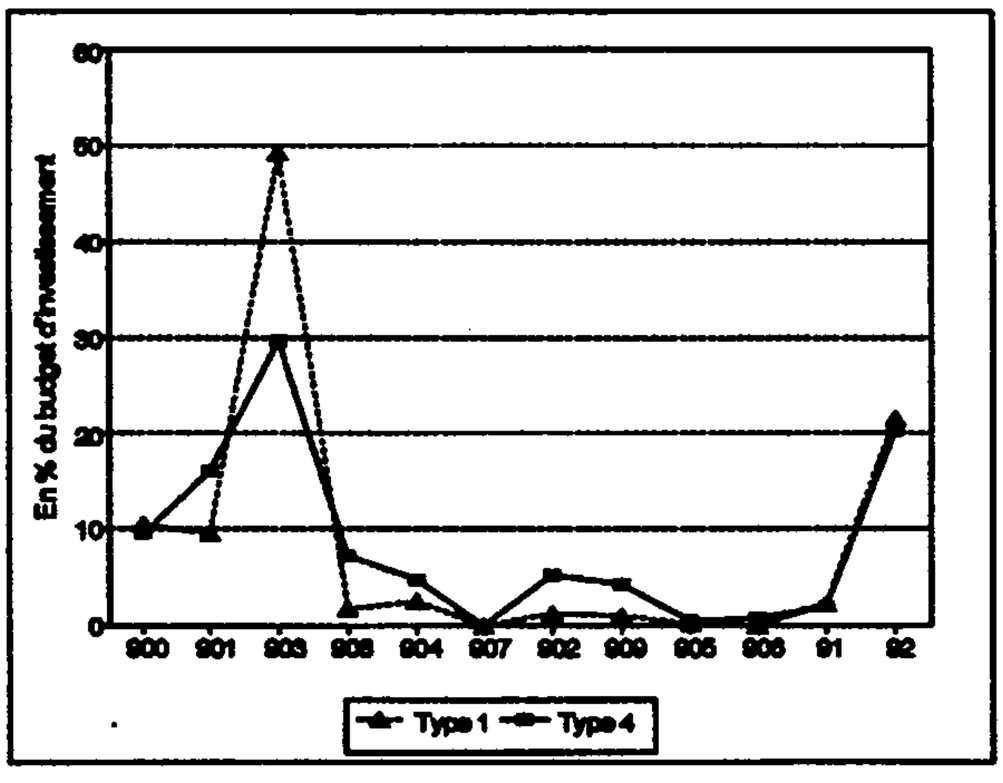
Une analyse détaillée de chacun des groupes de communes présentés précédemment permet d'appréhender en tout treize structures types de dépenses. Les types 1 à 4 correspondent aux communes périphériques, les types 5 à 9 aux communes centres et les types 10 à 13 aux communes de la région parisienne.

Les analyses n'ont pas été faites exactement de la même manière pour chacun des trois groupes, les chapitres budgétaires pertinents pour la définition des types étant différents dans les trois cas. Une brève analyse des postes financiers utilisés est utile à une première approche de ces trois groupes de communes.

1 - Les communes périphériques

L'illustration 16 permet d'appréhender les différences de structures entre les deux types périphériques les plus contrastés.

Illustration 16 : Structure de dépense des communes périphériques de type 1 et 4



Les communes périphériques sont caractérisées par une dépense relativement importante sur le chapitre 92. C'est dans la plupart des cas l'existence d'une dette importante qui en est la raison. Ce chapitre est donc peu pertinent pour expliquer des différences de structure entre communes périphériques. Il en est de même pour le chapitre 91, image de la coopération supra-communale.

Il n'est donc pas étonnant de retrouver comme principales variables explicatives d'une analyse factorielle des correspondances effectuée sur les communes périphériques, les postes du budget correspondant aux deux autres "grandes classes" de dépenses, les dépenses obligatoires (900, 901 et 903 et 908) et les dépenses plus libres (essentiellement 902, 904, 909) correspondant à la marge de manoeuvre de la commune.

Cette première analyse nous permet donc de classer de manière très nette les communes périphériques en deux types :

- les communes contraintes
- les communes ayant une marge de manoeuvre

Une représentation des structures périphériques contraintes, libres et moyennes, montrerait que la marge de manoeuvre joue sur un nombre très restreint de postes et qu'elle semble plutôt faible. Cependant la structure moyenne correspondant aux communes "contraintes" est là encore très réductrice et recouvre des cas très différents.

On ne peut donc pas simplement classer les communes périphériques selon la seule marge de manoeuvre, mais aussi selon le type de contrainte. Les structures de dépense des communes périphériques sont ainsi ramenées à quatre types :

- les communes ayant une dépense très forte sur le 903
- les communes présentant un double effort 901 - 903
- les communes faisant apparaître une dépense sur le chapitre 908
- les communes ayant une dépense "libre" sur les chapitres 902 ou 909

C'est à ce niveau plus détaillé que nous pourrons appréhender réellement les marges de manoeuvre en termes d'investissement.

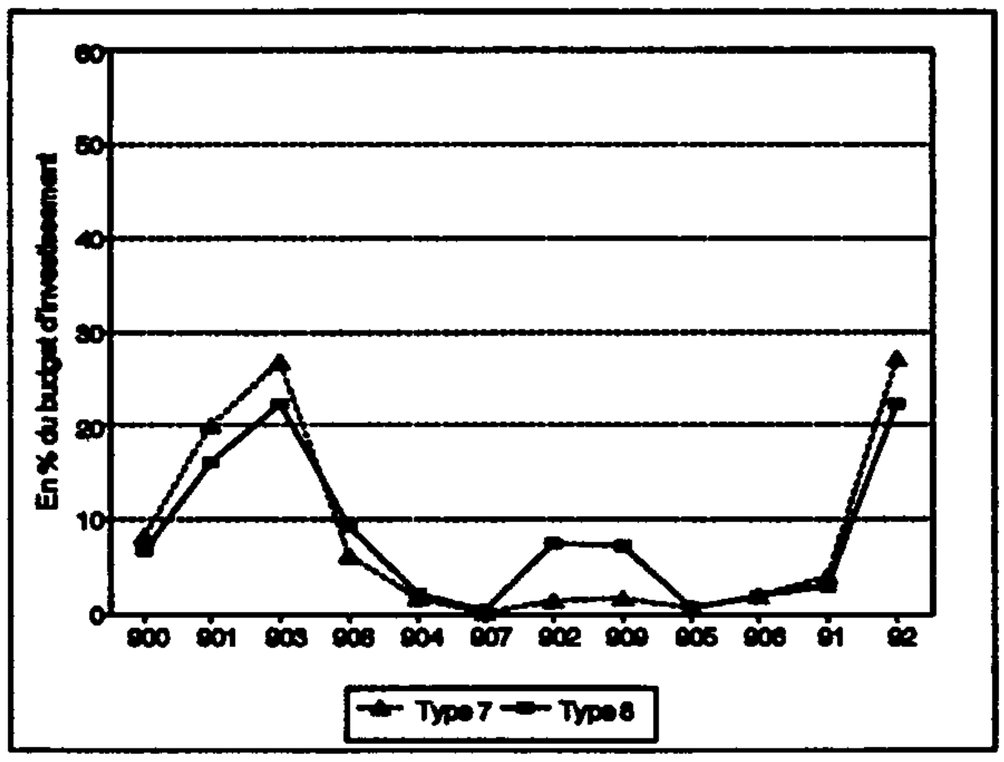
Les différences dans l'investissement sont particulièrement visibles sur l'illustration 15 qui correspond aux types périphériques les plus contrastés, les types 1 et 4.

Cette illustration est tout à fait révélatrice, en cela qu'elle permet d'identifier le type le plus contraint pour lequel les seules dépenses scolaires et culturelles représentent environ 50 % du budget d'investissement et le type périphérique qui ressemble le plus aux communes centres, avec des dépenses non négligeables sur d'autres postes que les chapitres "classiques".

2 - Les communes centres

Les structures de dépense des communes centres sont celles qui dans l'ensemble font apparaître le plus de dépenses non contraintes. Ainsi sur l'illustration 17, où sont représentés un type "contraint" et un type "libre", on s'aperçoit que la contrainte ne s'exprime pas par une dépense exclusive par rapport aux autres. La part des dépenses d'urbanisme peut même être un signe tout à fait positif de croissance de la commune. On constate également que l'existence de dépenses plus libres n'empêche pas le maintien d'efforts importants sur les postes de dépenses obligées.

Illustration 17 : Structure de dépense des communes centres de type 7 et 8



Une première analyse sur les structures des communes centres permet de les distinguer tout d'abord en trois groupes :

- les communes présentant une part importante de leurs dépenses sur les chapitres 91 et 92,
- les communes ayant des dépenses "classiques"
- les communes ayant des structures de dépense plus libres.

Le premier groupe que nous sommes amenés à distinguer est caractérisé par une dette et des dépenses supra-municipales (91 et 92) plus importantes.

En ce qui concerne les communes contraintes, deux types sont aussi distingués ici selon qu'une dépense sur le chapitre urbanisme (908) fait l'objet d'un effort particulier ou pas.

Les communes centres présentant des dépenses plus "libres" sont distinguées en deux types selon que ces dépenses sont consacrées essentiellement aux chapitres 902 et 909 (réseaux et "autres équipements") ou aux chapitres 905 et 906 (transports et communications et services industriels et commerciaux).

Nous avons voulu différencier ces deux groupes de communes. En effet, la marge de manoeuvre exprimée sur les chapitres 902 et 909 se retrouve aussi bien pour les communes périphériques que pour les communes centres. Par contre l'existence de dépenses sur les postes 905 et 906 ne semble apparaître que pour certaines communes centres, qui doivent donc être identifiées.

Les communes centres correspondent donc essentiellement à cinq classes :

- Les communes plutôt contraintes par la dette et des dépenses supra-municipales (type 5),
- les communes présentant essentiellement des dépenses sur les postes "obligatoires", un effort particulier sur les dépenses d'urbanisme pouvant cependant être révélateur d'une certaine croissance (type 6),
- les communes plutôt contraintes de par leurs dépenses sur les postes strictement "obligatoires" et ne présentant pas de dépense en matière d'urbanisme (type 7),
- les communes présentant des dépenses variées, en particulier sur les chapitres 902 et 909 (type 8),
- les communes présentant des dépenses variées, en particulier sur les chapitres 905 et 906 (type 9).

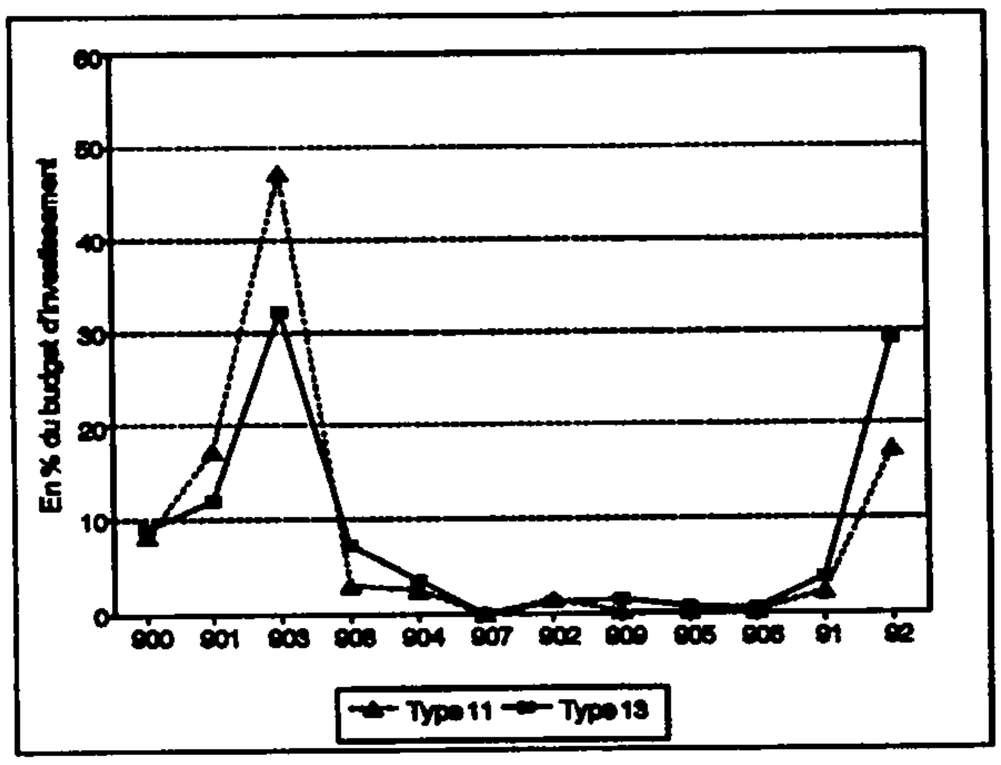
3 - Les communes de la région parisienne

Les communes de la région parisienne ont des comportements de dépenses qui se rapprochent de ceux des communes périphériques pour trois des groupes mis en évidence et des communes centres pour le quatrième.

De la même manière que pour les communes centres, on retrouve ici les différences liées aux dépenses sur les chapitres 91 et 92 ou à des dépenses contraintes très marquées ou à une structure révélatrice d'une certaine "liberté".

Le schéma suivant permet d'évaluer les différences entre le type 11 qui ressemble fortement aux communes périphériques les plus contraintes et le type 13 caractérisé essentiellement par un effort sur les chapitres 91 et 92, et par des dépenses réparties un peu partout sur les autres postes. La structure de dépense de ce dernier type est tout à fait comparable à celle des communes centres de type 5.

Illustration 18 : Structure de dépense des communes parisiennes de type 11 et 13



Les communes parisiennes seront ainsi différenciées selon quatre types :

- les communes plutôt marquées par des dépenses variées (type 10),
- les communes marquées par une dépense quasi exclusive sur le chapitre scolaire et culturel, presque 50 % (type 11),
- des communes plutôt contraintes de type périphérique (type 12),
- des communes plutôt contraintes de type centre (type 13).

4 - Des structures de dépense différenciées selon la centralité

Si la distinction entre centre et périphérie est justifiée, au vu des résultats précédents, on peut se poser la question en ce qui concerne les communes de la région parisienne, pour lesquels des rapprochements peuvent être faits soit avec la périphérie soit avec le centre. Il nous semble cependant important de garder des groupes de communes plutôt homogènes selon leur position dans l'agglomération, ce qui ne serait plus le cas dès lors que l'on y intègre les communes parisiennes. D'autre part, parmi les études effectuées sur les communes, la région parisienne est très souvent traitée à part. L'importance en population de cette région et sa fonction très particulière en font un cas particulier à l'échelle de la France.

Les types présentés précédemment et déterminés selon les seuls critères de structure d'investissement cumulé correspondent aussi à des différences selon un certain nombre de caractéristiques de population et d'emploi qu'il nous faut maintenant approfondir.

SECTION 2

UNE PREMIERE APPROCHE DE LA TYPOLOGIE

Avant d'analyser dans le détail chacune des classes de la typologie, il convient de vérifier si les types mis en évidence peuvent être facilement expliqués par des variables "classiques" tels que la taille (nombre d'habitant) ou la couleur politique de la municipalité par exemple, puis des caractéristiques diverses comme la centralité ou l'appartenance à un groupement de communes entre autres.

A - LA TYPOLOGIE ET LES VARIABLES USUELLES

La taille des communes est après la "centralité" le critère le plus utilisé dès que l'on aborde les finances communales. Toutes les données concernant les communes sont en effet présentées selon leur taille. Il suffit de regarder n'importe quel ratio du "Guide des ratios des communes de plus de 10 000 habitants", pour s'apercevoir que la taille est discriminante relativement aux sommes indiquées. La question se pose cependant en ce qui concerne la nature des dépenses.

Il en est de même pour la couleur politique ou l'appartenance à des groupements de communes pour lesquelles il nous faut analyser l'influence sur la typologie.

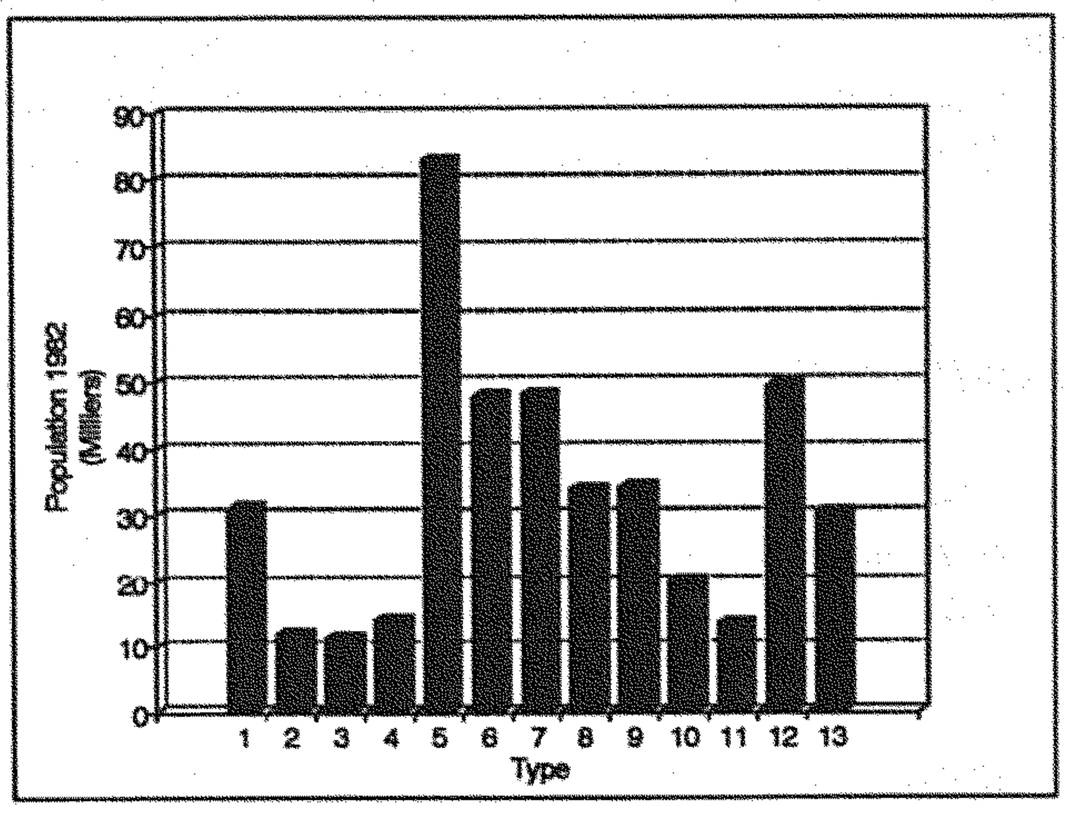
1 - Typologie et taille des communes

L'échantillon est représentatif de l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants par rapport à leur taille (Cf. caractérisation de l'échantillon).

La taille des communes périphériques (types 1 à 4) est plutôt faible dans l'ensemble. Un groupe, le type 1, fait apparaître des communes de forte population. C'est le groupe de communes aux budgets les plus contraints. Ce sont aussi des communes appartenant à de grosses agglomérations, toutes sauf une appartiennent à une communauté urbaine.

En ce qui concerne les communes centres (types 5 à 9), les cinq types ont tous des communes de tailles variées. Un type se distingue néanmoins par un nombre de grosses communes plus important, c'est le type 5. La population moyenne du type est élevée (plus de 80 000 habitants). 18 communes sur les 29 de ce type ont plus de 50 000 habitants. On y retrouve les plus grosses communes de l'échantillon.

Illustration 19 : Population moyenne par type (nombre d'habitants en 1982)



On peut d'autre part remarquer que les quatre autres types de communes centres, qui ont une moyenne de population comprise entre 30 000 et 50 000 habitants, présentent à la fois des petites communes et des grosses. La moyenne est, pour ces types, très réductrice, puisque tirée vers le haut par les quelques grosses communes qui s'y trouvent. Ainsi, 22 communes sur 33 du type 6 font moins de 30 000 habitants. C'est dans ce groupe que l'on retrouve l'essentiel des petites communes.

Pour les communes parisiennes, on peut distinguer d'une part les types 10 et 11 qui ont des populations de taille assez faible (taille < 20 000) et les types 12 et 13 qui ont des tailles de population très disparates.

Même si la taille des communes ne semble pas expliquer la typologie dans son ensemble, elle permet de mieux caractériser certains des types mis en évidence.

2 - Influence de la couleur politique

Le croisement entre la typologie des communes selon leurs profils de dépenses et la couleur politique à chaque échéance donne peu de renseignements, validant ainsi notre hypothèse de départ de non influence de la couleur politique sur la nature des dépenses d'investissement.

On retrouve cependant le fait que pour des communes périphériques ou parisiennes certains types correspondent essentiellement à des communes gérées par des équipes municipales de gauche (PC ou PS). De même que des types de communes essentiellement de petite taille et centrales sont plutôt gérées par la droite.

Quelques résultats méritent quand même d'être soulignés.

Dans l'ensemble les communes centres sont essentiellement gérées par des municipalités de droite, même si ce n'est pas une exclusive et les communes périphériques et parisiennes sont essentiellement à gauche. Un type périphérique et un type parisien se distinguent cependant nettement.

Ainsi les communes du type 2 sont presque toutes gérées par des équipes municipales de droite, sur la période étudiée. Les communes du type 9 sont également, contrairement aux autres types parisiens, gérées par des équipes municipales de droite. Ce dernier type correspond aux communes parisiennes qui présentent les dépenses les plus variées. C'est aussi le type parisien le moins contraint dans ses dépenses.

B - LES AUTRES DETERMINANTS

Il s'agit là de tester l'influence des déterminants tels que l'appartenance à un groupement de communes, le niveau administratif de la commune. L'intérêt de mieux préciser la centralité est également testé.

1 - Typologie et appartenance à un groupement de communes

Les groupements qui sont susceptibles d'avoir le plus d'influence sur les structures des budgets communaux sont tout d'abord les communautés urbaines puis les districts. L'appartenance à un syndicat ne doit par avoir de conséquence trop visible sur la structure du budget.

a - Appartenance à une communauté urbaine

Les communes appartenant à une communauté urbaine ont par définition des budgets peu diversifiés puisque toute une partie des dépenses est prise en charge par la communauté. C'est notamment le cas des charges de voirie, pour lesquelles il ne reste à la commune que les chemins vicinaux.

Elles constituent presque exclusivement le type 1 de communes périphériques (toutes sauf une). Ce n'est pas étonnant puisque ce type correspond aux communes périphériques ayant les budgets les moins diversifiés.

Les autres communes périphériques appartenant à une communauté urbaine se retrouvent dans les types 3 et 4. Le type 2, marqué essentiellement par un effort sur les dépenses de voiries, ne comporte donc aucune commune appartenant à une communauté urbaine.

En ce qui concerne les communes centres, quatre sur les six qui appartiennent à une communauté urbaine se retrouvent dans le type 5, caractérisé par une dépenses importante sur les chapitres 91 et 92, signe de coopération supra-communale. Elles ne constituent cependant qu'une faible part du nombre de communes de ce groupe.

Le critère d'appartenance à une communauté urbaine est donc tout à fait intéressant dans la mesure ou il permet de distinguer nettement deux types de communes :

- les communes périphériques aux budgets les moins diversifiés et qui appartiennent toutes sauf une à une communauté urbaine (type 1),

- les communes périphériques caractérisées par des dépenses importantes de voirie et dont aucune n'appartient à une communauté urbaine (type 2).

b - Appartenance à un district

Deux types de communes centres ont un nombre de communes appartenant à un district non négligeable. Il s'agit des types 5 et 6 dans lesquels on retrouve des communes de taille importante. En ce qui concerne les autres types de communes, l'appartenance à un district semble peu discriminante.

c - Appartenance à un syndicat

La quasi totalité des communes (86 % d'entre elles) appartient au moins à un syndicat de communes. Celles qui n'appartiennent à aucun syndicat se répartissent sur tous les types, sans qu'il soit possible d'en différencier un plus particulièrement.

2 - Typologie et fonctions administratives

On peut tout d'abord remarquer que toutes les préfectures et sous-préfectures sont des communes centres, sauf trois de ces dernières qui sont de la région parisienne. D'autre part, seulement deux communes centres ne sont pas chef-lieu de canton.

Les préfectures figurent dans tous les types de communes centres, mais essentiellement dans le type 5, type dans lequel on retrouve les plus grosses communes. Il est donc normal d'y retrouver les fonctions administratives les plus importantes.

Les sous-préfectures se répartissent indifféremment dans tous les types centres. Les trois sous-préfectures parisiennes appartiennent au type 13, qui est le type dont la structure de budget se rapproche de celle des communes centres.

Les chefs-lieux de cantons se répartissent indifféremment dans tous les types de communes.

L'existence de fonctions administratives ne semble donc pas constituer un critère discriminant pour notre typologie de communes, puisque la seule réelle différence constatée est plutôt due à la taille des communes.

3 - Position dans l'agglomération

La centralité (centre/périphérie) est un des critères les plus discriminants. il peut cependant être intéressant de distinguer entre elles les communes périphériques selon leur position par rapport à la commune centrale.

Ainsi, en ce qui concerne les communes périphériques de province, une plus grande précision, en distinguant les communes périphériques de première couronne de celles de deuxième couronne, peut être atteinte. La distinction ainsi faite porte sur un nombre de communes réduit. Les communes de deuxième couronne existent dans chacun des quatre types périphériques.

Pour les communes de la région parisienne, on peut remarquer que cinq communes parmi les sept qui se classent en communes centres appartiennent au type 13, qui présente des caractéristiques de budget proches de certaines communes centres. Compte tenu des effectifs en jeu, ce résultat ne peut être retenu qu'à titre indicatif.

Une plus grande précision que le simple clivage centre/périphérie n'apporterait donc pas d'éléments supplémentaires.

C - EN CONCLUSION

Les caractéristiques communales qui ont été abordées ici ne permettent pas d'expliquer la typologie des communes selon leurs structures de dépense. Cependant, certaines apportent quelques éléments concernant un ou deux types particuliers qu'il nous faut garder en mémoire pour la suite.

Ainsi l'appartenance à un groupement de communes ne semble pas être un critère discriminant pour le budget communal, sauf en ce qui concerne les communes périphériques appartenant à une communauté urbaine, puisque celles-ci forment de manière quasi-exclusive le type 1 de notre typologie.

La taille des communes semble apporter quelques précisions concernant certains types de communes, notamment le type 5, dans lequel on retrouve de nombreuses grosses communes, qui sont par ailleurs des préfectures.

C'est ce critère de taille des communes qui nous semble le plus important à garder et à lier aux caractéristiques de population.

SECTION 3

CARACTERISATION DES TYPES

Selon notre approche théorique (Cf. chapitre II), la logique d'investissement est liée à quelques déterminants dont il n'est pas forcément possible de trouver des indicateurs. L'induction de la nature des investissements à réaliser en fonction des investissements passés, élément du profil urbanistique, en est un exemple. Nous avons vu que dans ce cas c'est l'analyse de l'investissement cumulé et l'interprétation dynamique de la typologie qui permet d'en constituer une mesure.

Le concept de contexte urbain est plus opérationnel, dès lors qu'on le rapporte aux caractéristiques de population et d'emploi, qui sont, elles, tout à fait mesurables.

On ne testera donc ici que les indicateurs qui, reliés à notre approche théorique, n'en sont pas moins mesurables dans le temps. L'analyse des structures de dépense de chacun des types est donc effectuée au regard des caractéristiques d'âge, de CSP et de nature d'activités des populations concernées.

Pour chaque type sont également indiqués des niveaux de ressources à travers les produits des contributions directes et de la dotation globale de fonctionnement. Cette dernière a été retenu de préférence à la dotation d'équipement car plus discriminante. Elle donne d'autre part une image plus "parlante" des ressources de la commune. Les indications chiffrées sont données essentiellement à la date du dernier recensement c'est à dire 1982.

A - LES COMMUNES PERIPHERIQUES

Les structures de budget d'investissement des communes périphériques se différencient essentiellement en quatre types, trois qui correspondent à des situations de contrainte budgétaire et un qui correspond à une certaine liberté.

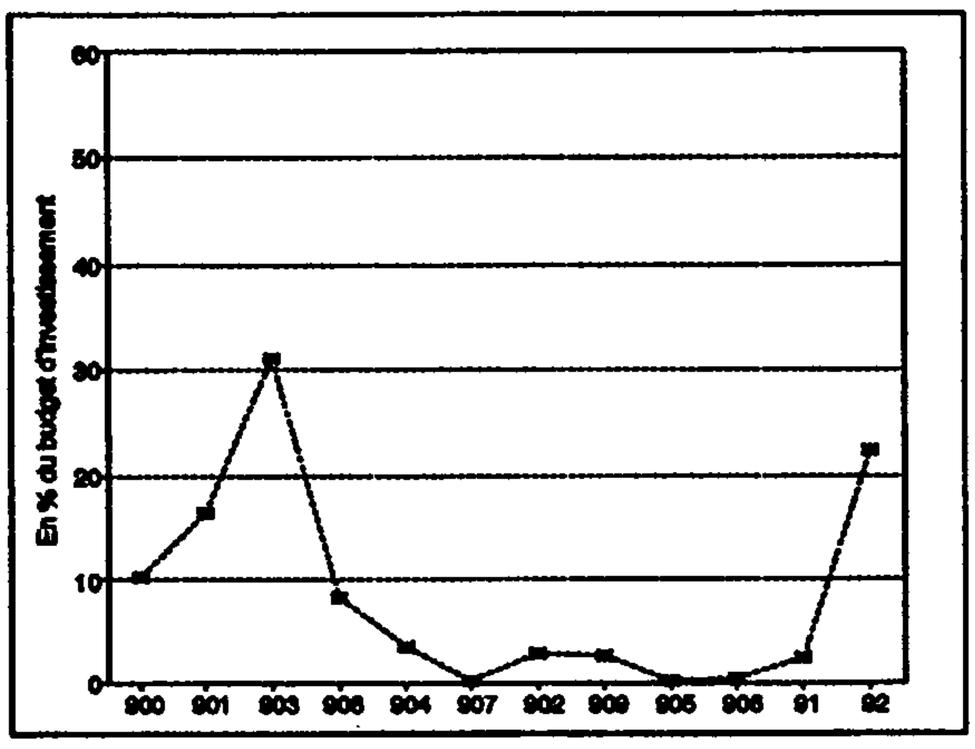
En ce qui concerne l'origine socio-professionnelle de la population de ces communes périphériques, il faut tout d'abord noter que par rapport à l'ensemble de notre échantillon, tous les types de communes périphériques présentent une part d'inactifs plus importante.

1 - Les communes périphériques les plus contraintes (type 1)

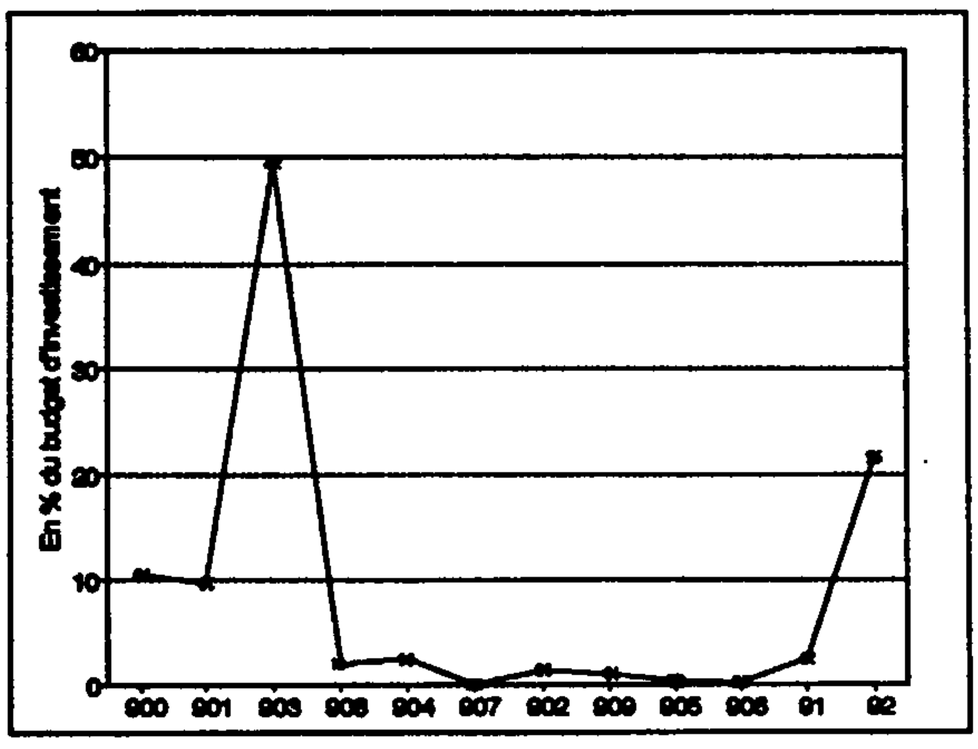
Rappelons que ces communes appartiennent toutes sauf une à une communauté urbaine et que leur budget en est donc très largement affecté.

Illustration 20 : Structures de dépense des communes périphériques

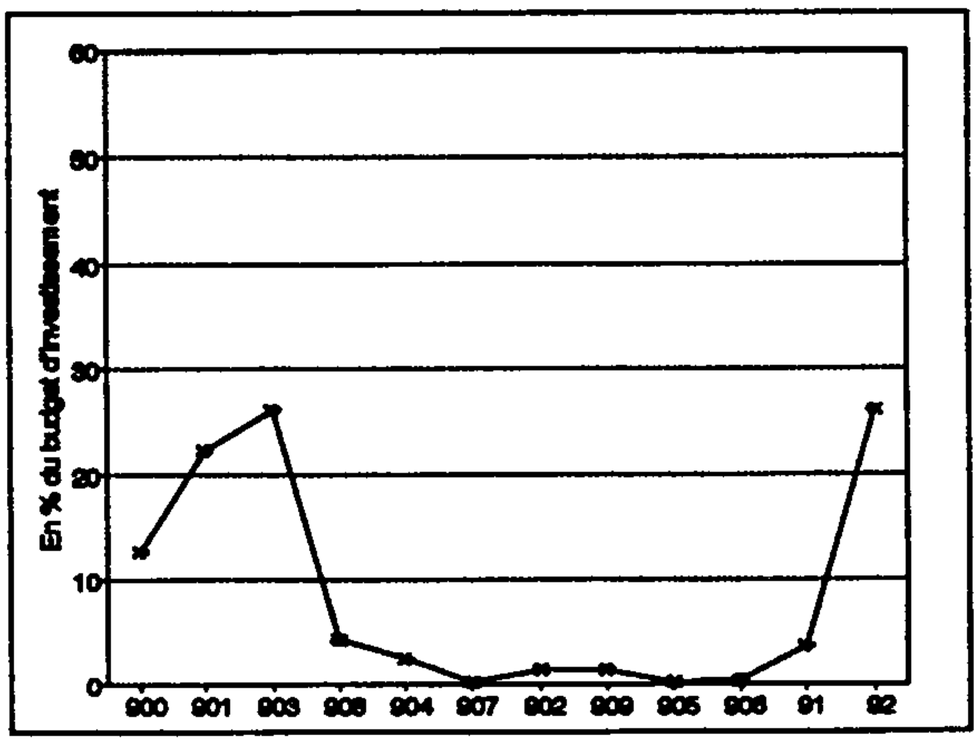
Moyenne périphérie



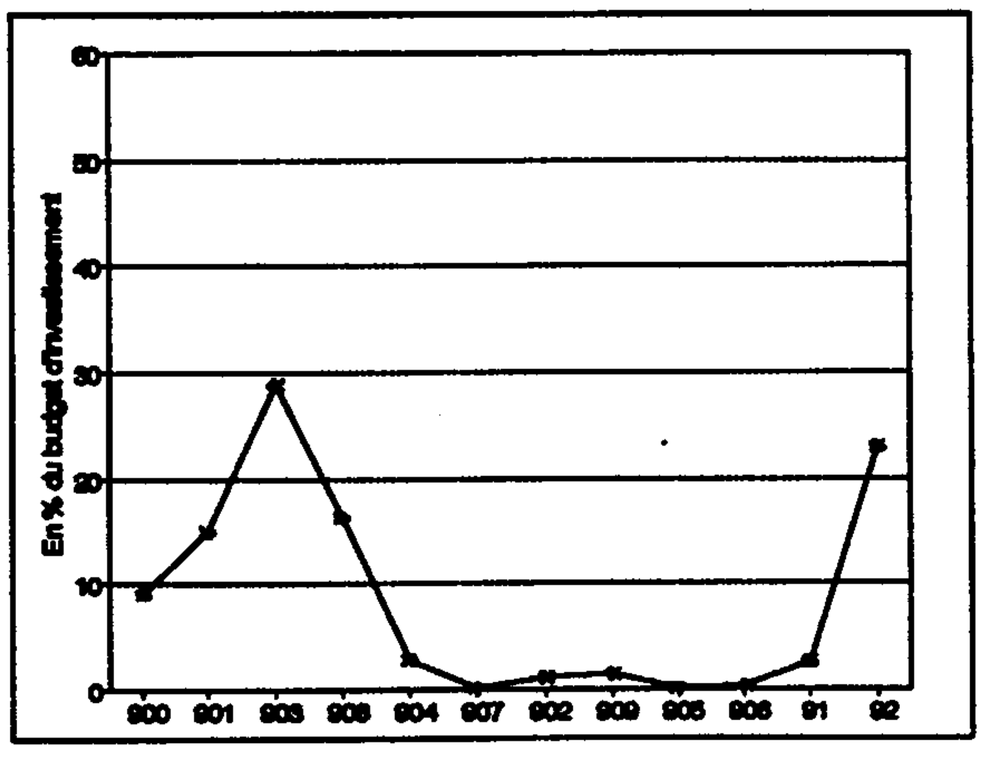
Type 1



Type 2



Type 3



Type 4

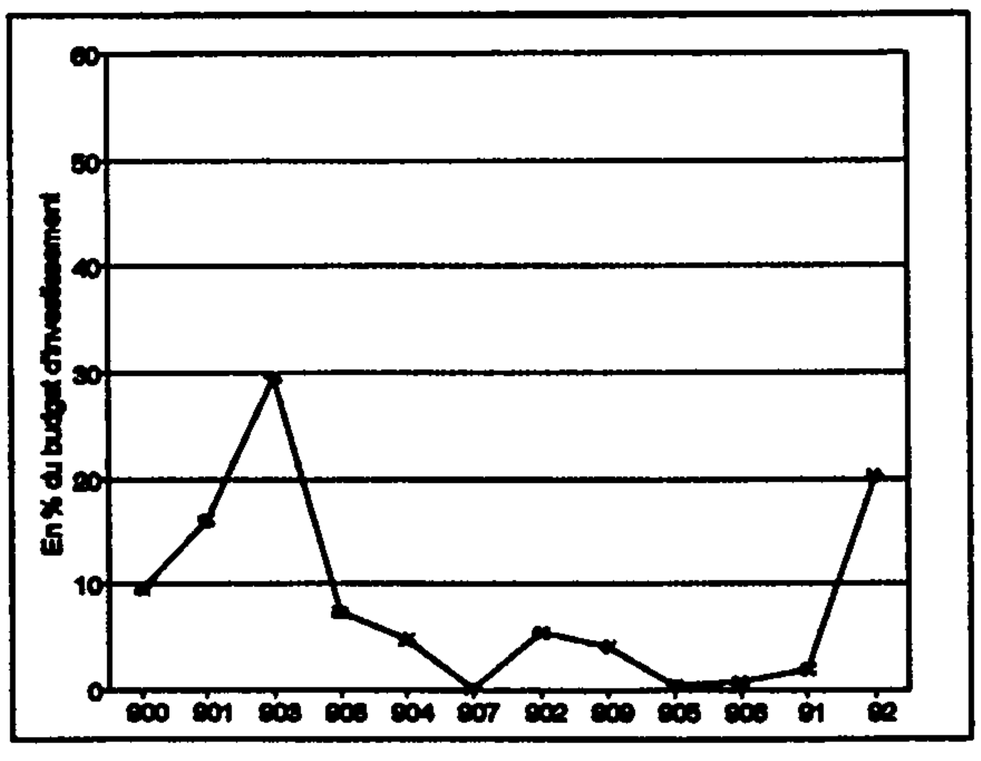
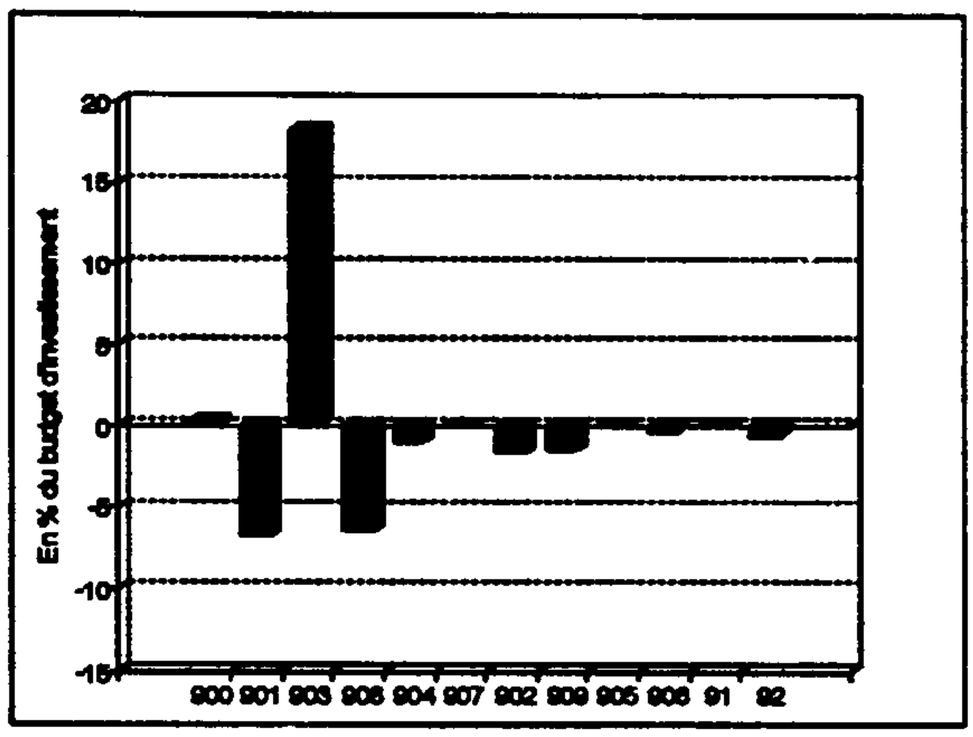
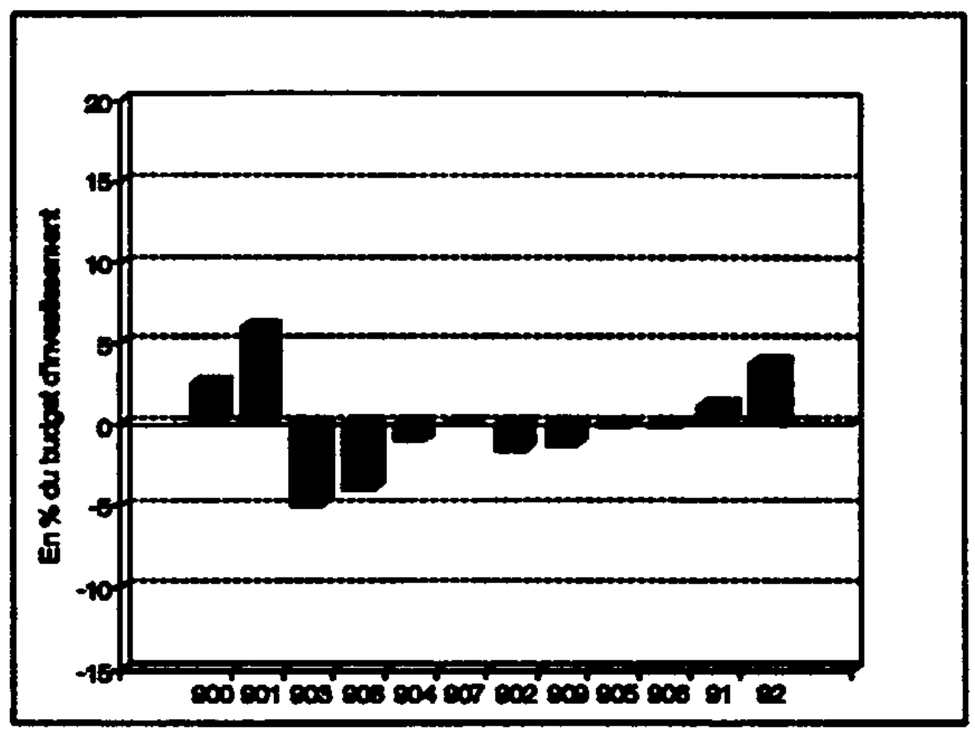


Illustration 21 : Structures des communes périphériques : écarts à la moyenne

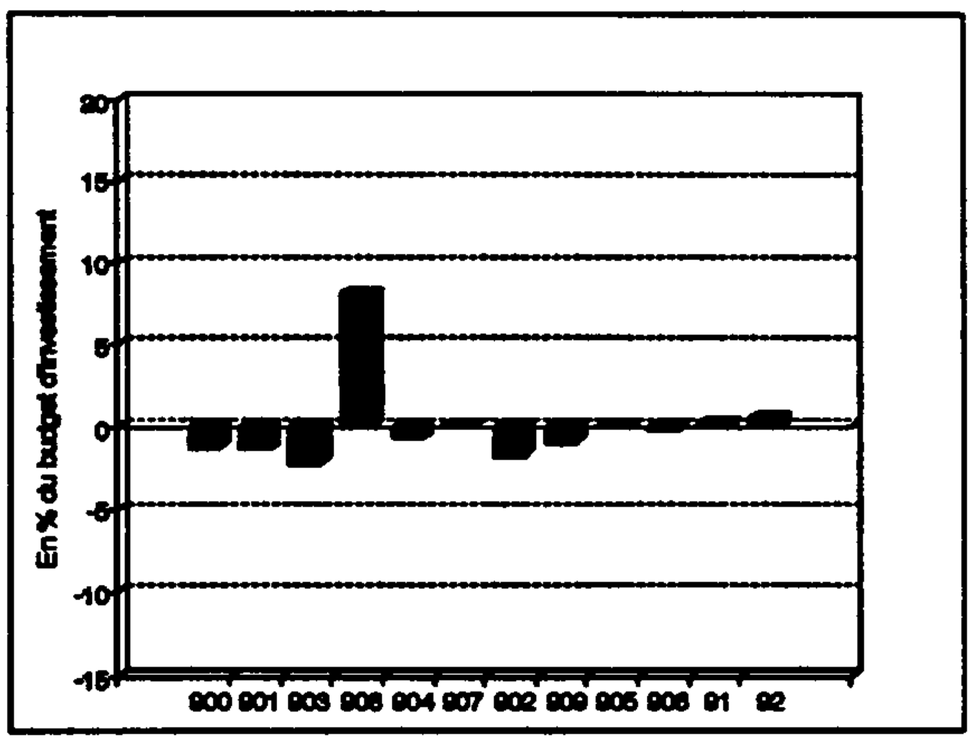
Type 1



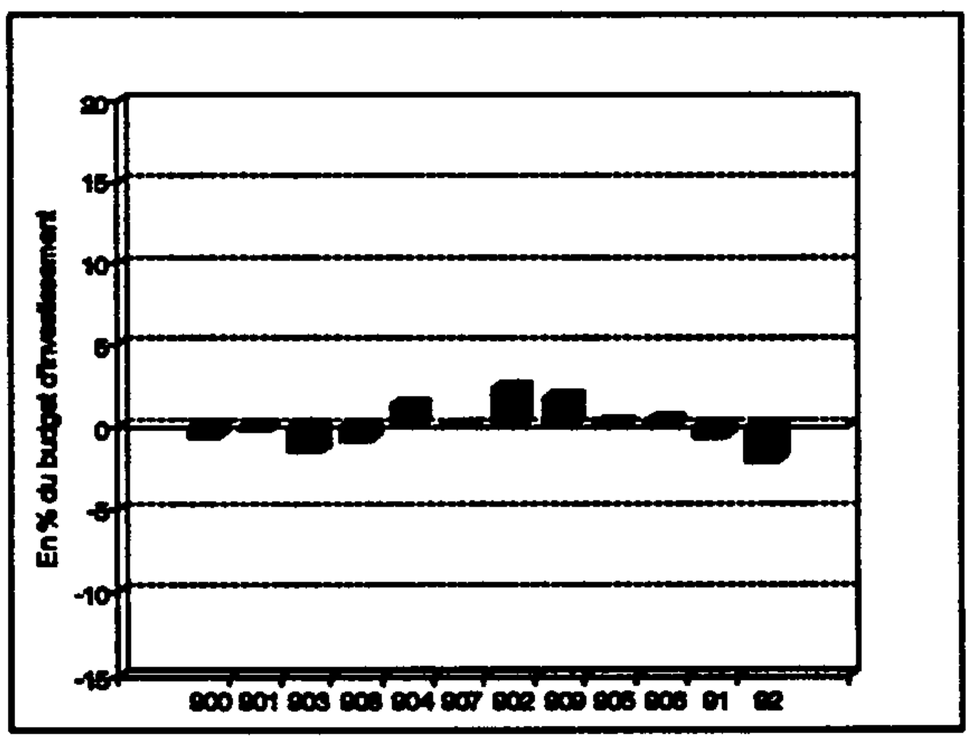
Type 2



Type 3



Type 4



a - Analyse de la structure de dépense

Les communes consacrent environ 50 % de leur budget au chapitre scolaire et culturel. Les dépenses se répartissent de la manière suivante :

- dépenses "contraintes"	71 %
- dépenses "libres"	5 %
- dette et dépenses supra-communales	24 %

L'appartenance des communes à une communauté urbaine explique en partie la forme de ces budgets, puisque certaines sont du ressort de la communauté. Cela n'explique cependant pas tout. L'absence de toute dépense "autre" est aussi révélatrice d'une contrainte certaine.

L'exemple de la voirie est révélateur. La voirie est du ressort communautaire. Les dépenses de trottoir ou d'aménagement (embellissement) restent par contre aux communes et figurent au chapitre voirie. Ainsi, dans la plupart des communes appartenant à des communautés urbaines, le poste des dépenses de voirie est toujours est des poste principaux du budget avec les dépenses scolaires et culturelles bien sûr. Or les communes de ce type ont des dépenses très faibles.

Il semble donc qu'au phénomène "groupement de communes" s'ajoute une contrainte financière qui est loin d'être négligeable. Ceci est d'autant plus vrai que la structure d'investissement est la même sur toute la période étudiée, y compris 1965-1967 où les communautés urbaines n'étaient pas encore mises en exercice.

L'investissement qui était à son niveau le plus bas pendant toutes les années 70, a augmenté fortement depuis 1983 et atteint en moyenne 1194 F85/h/an sur la dernière période.

Cette augmentation est due à l'accroissement de la dépense d'équipements scolaires et culturels qui passe de 283 F85/h/an sur la période 1980-1982 à 666 F85/h/an sur la dernière période.

Les produits des contributions directes (961 F/h) et de la dotation de fonctionnement (511 F/h) sont très inférieures aux moyennes nationales pour les communes périphériques. En 1982, le montant des contributions pour notre échantillon est de 961 Francs par habitant pour une moyenne nationale de 1267 F, et celui de la DGF de 511 F/h pour une moyenne nationale de 757 F/h. La faiblesse de ces ressources peut s'expliquer pour ce type particulier par l'appartenance à une communauté urbaine, qui a ses propres ressources.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Ces communes sont plutôt de grosse taille, 6 sur 8 ont entre 25 et 60 000 habitants.

La répartition par âge des populations totales et actives correspond à la moyenne de notre échantillon.

Bien que le taux d'inactifs soit supérieur à la moyenne de notre échantillon, c'est la classe de communes périphériques pour laquelle ce taux est le plus faible.

Les activités plutôt secondaires au recensement de 1975 se sont tertiarisées pour revenir dans la moyenne de l'échantillon en 1982.

c - Conclusion

Les communes de ce type semblent avoir peu de marge en matière d'investissement.

Ce sont des communes relativement peuplées pour des communes de banlieues et dont la population est plutôt active, dans tous les domaines d'activité.

Même si, en termes de population (plutôt active et dans tous les domaines), elles ont plutôt des atouts importants, il semble que l'évolution de la commune soit plutôt liée (dépendante) à l'effet d'agglomération (communauté urbaine).

2 - Les communes périphériques classiques (type 2)

Ces communes ont été qualifiées de "classique" du fait d'un effort particulier sur les postes 900 et 901. Elles ont cependant un caractère non classique pour des communes périphériques en cela qu'elles ont des dépenses plus faibles sur le poste scolaire et culturel.

a - Analyse de la structure de dépense

Comme indiqué précédemment ce sont essentiellement les dépenses de bâtiments administratifs et de voirie qui sont affichées. Ces efforts s'accompagnent d'une "dette" également supérieure à la moyenne des communes périphériques comme on peut le voir sur les chiffres suivants :

- dépenses "contraintes"	65 %
- dépenses "libres"	5 %
- dette et dépenses supra-communales	30 %

L'effort principal est effectué au détriment des dépenses d'équipements scolaires et culturels et de celles d'urbanisme.

C'est le type périphérique présentant la part la plus faible sur le chapitre 903. Ce poste reste quand même le premier poste du budget avec 26 % de la dépense d'investissement cumulé.

La part des dépenses d'urbanisme est la plus faible des types de communes périphériques, elle ne constitue que 4 % de l'investissement cumulé.

L'investissement total augmente régulièrement sur la période étudiée et se situe à 1220 F85/h/an en moyenne sur 1986-1988. Les dépenses de voirie passent de 123 F85/h/an en 1965-1966 à 294 F/h sur la dernière période.

Comme pour le type périphérique 1, les produits des contributions directes et de la dotation de fonctionnement sont très inférieures aux moyennes nationales pour les communes périphériques.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Ce type, comme les types 3 et 4, est presque exclusivement constitué de petites communes, puisque 13 communes sur les 14 ont moins de 15 000 habitants.

La répartition par âge des populations totale et active rentre tout à fait dans la moyenne de l'échantillon (aux deux recensement de 1975 et 1982).

Comme pour tous les types périphériques, le taux d'inactifs est ici supérieur à la moyenne. Pour ce type, c'était déjà le cas au recensement de 1975.

Les activités sont typiquement secondaires. Les industries de biens intermédiaires sont particulièrement usitées. Les taux d'activités tertiaires, notamment les services (marchands et non marchands), sont parmi les plus faibles. Ces caractéristiques valent pour les deux recensements de 1975 et 1982.

c - Conclusion sur le type

La structure de l'investissement reflète une contrainte importante, puisque des efforts effectués sur certains postes de dépenses classiques se font essentiellement au détriment des autres chapitres classiques.

Les caractéristiques socio-professionnelles indiquent une population plutôt inactive occupée pour les actifs dans des emplois industriels.

Aussi bien la structure de budget que les caractéristiques de population semblent donc refléter des communes où peu de transformations se produisent.

3 - Les communes périphériques en croissance (type 3)

Ce type est très proche du précédent en cela qu'il ne présente également que des dépenses classiques. Une forte dépense d'urbanisme semble cependant être le signe d'une croissance urbaine importante.

a - Analyse de la structure de dépense

La structure de dépense fait apparaître que les dépenses d'équipements scolaires et culturels sont plus élevées que dans le type précédent, 30 % du budget. Elle fait surtout ressortir un effort très important dans le domaine de l'urbanisme, qui avec plus de 15 % de l'investissement, dépasse la part affectée à la voirie.

- dépenses "contraintes"	69 %
- dépenses "libres"	6 %
- dette et dépenses supra-communales	25 %

Comme le montrent les chiffres précédents, là encore les efforts budgétaires portent sur des postes classiques du budget et se font au détriment des autres postes classiques.

L'investissement total fluctue sur la période étudiée autour d'une valeur moyenne de 1294 F/h et il est de 1380 F85/h/an sur la dernière période 1986-1988.

Les dépenses d'urbanisme fortes à la fin des années 60 (200 F85/h/an) et plutôt faibles sur la période 1971-1976 où elles sont descendues à 100 F85/h/an, ont augmenté depuis 1974-1976 et retrouvé un niveau élevé à 244 F85/h/an sur la dernière période où elles constituent 17 % de l'investissement. Cette augmentation récente semble être le signe d'une certaine croissance urbaine.

Les dépenses d'équipements scolaires et culturels ont également augmenté sur les dix dernières années et atteignent 278 F85/h/an sur la période 1986-1988.

Les communes de ce type sont caractérisées par un produit des contributions directes supérieur à la moyenne des communes périphériques. Ce montant était de 1364 Francs par habitant en 1982, pour une moyenne nationale de 1267 Francs par habitant.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Les communes de ce type sont plutôt de petite taille, puisque 13 parmi les 16 ont moins de 20 000 habitants. Il faut toutefois remarquer qu'elles ont subi une croissance rapide sur la période étudiée puisque l'on passe d'une moyenne par commune de 11 000 habitants en 1968 à 16 000 en 1982.

La population est plutôt jeune par rapport à la moyenne, et il semble que ce soit un phénomène continu dans le temps. Ainsi au recensement de 1975, une part plus importante des très jeunes (moins de 9 ans) va de pair avec une plus faible représentation des plus de 70 ans. Au recensement de 1982 ce sont les deux classes d'âge les plus jeunes (0 à 9 ans et 10 à 19 ans) qui sont supérieures à la moyenne.

Les actifs de 30 à 39 ont une part plus importante, compensée par une part plus faible des actifs de 50 à 59 ans. La constance du phénomène entre 1975 et 1982 semble indiquer un renouvellement de la population.

C'est donc une population plutôt jeune et qui semble se renouveler.

Les communes de ce type ont le taux de retraités le plus faible, confirmant ce qui vient d'être dit sur les classes d'âge. Elles ont aussi la population ouvrière en proportion la plus importante, alors que la part des patrons artisans et commerçants est la plus faible. Ce trait s'est accentué depuis le recensement de 1975.

Parallèlement la part la plus forte d'inactifs est sans doute due à la jeunesse de la population.

Les activités sont secondaires, dans le domaine des industries de biens intermédiaires ou de biens d'équipements. Le tertiaire est corrélativement faible.

c - Conclusion

La croissance de la population se traduit par des dépenses importantes d'urbanisme. La jeunesse de celle-ci implique d'autre part de maintenir de fortes dépenses d'équipements scolaires et culturels.

Cette population essentiellement ouvrière, et employée dans les secteurs d'activités secondaires ne semble pas vieillir sur place.

On vient dans ces communes pour y vivre pendant la durée de l'activité puis on en part. D'où un renouvellement certain de population et la jeunesse de celle-ci.

4 - Les communes périphériques les plus "libres" (type 4)

Ces communes font apparaître une dépense non négligeable sur les chapitres libres 902 et 909.

a - Analyse de la structure de dépense

La structure de dépense est très proche de la précédente. La différence essentielle semble être que l'effort initialement effectué sur l'urbanisme est maintenant réparti sur plusieurs chapitres, le chapitre 908 ne représentant plus que 7 % de l'investissement.

Les dépenses se répartissent comme suit :

- dépenses "contraintes"	63 %
- dépenses "libres"	15 %
- dette et dépenses supra-communales	22 %

Tout d'abord les dépenses d'équipements sanitaire et social, que l'on retrouve dans les types de communes centres les plus libres, atteignent ici 5 % de l'investissement cumulé.

Les chapitres 902 et 909 représentent respectivement 5 et 4 % de l'investissement cumulé.

L'investissement total augmente régulièrement depuis 1965. Il atteint un niveau de 1270 F85/h/an en moyenne sur la période 1986-1988.

La part des dépenses libres est à peu près équivalente sur toute la période étudiée. Elles représentent ainsi sur 1986-1988 un montant de 190 F85/h/an.

Il faut d'autre part noter une augmentation de la dette pour les dernières périodes.

En ce qui concerne les produits des contributions directes et de la dotation globale de fonctionnement, les communes de ce type sont moins bien dotées par rapport à la moyenne nationale. Le produit par habitant des contributions directes est cependant plus élevé que celui des types périphériques 1 et 2. Le produit des contributions directes était de 1117 F/h en 1982.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Les communes de ce type ont subi une forte croissance de leur population depuis 1968. La moyenne passe de 14 000 habitants en 1968 à 20 000 en 1982. Les tailles des communes sont là encore plutôt faibles (22 communes sur 27 ont moins de 25 000 habitants), mais légèrement plus élevées que les deux types périphériques précédents.

La croissance de la taille des communes est plus ancienne pour ce type que pour le précédent.

Les jeunes de 10 à 19 ans ont une part plus importante dans la population de ces communes qu'en moyenne au sein de l'échantillon, mais moins que pour le type précédent. Ceci est visible seulement en 1982.

En ce qui concerne la population active, les 30-39 ans sont ici aussi sur-représentés mais cette fois en partie au détriment de plus jeunes (20-29 ans).

Outre une part d'inactifs supérieure à la moyenne, comme pour toutes les communes périphériques, la répartition par CSP correspond à la moyenne de l'échantillon.

La répartition par nature d'activité est également dans la moyenne de l'échantillon. La comparaison des NAP aux deux recensements de 1975 et 1982 fait apparaître une tertiarisation de l'emploi, avec notamment les activités de services marchands.

c - Conclusion

La jeunesse de la population explique un effort particulier sur les dépenses d'équipements scolaires et culturels.

La croissance de cette population explique l'existence d'une dépense importante d'urbanisme. La croissance étant plus ancienne que pour le type précédent, l'effort est plus dilué.

Une croissance déjà ancienne de ces communes et une population plutôt tertiaire par rapport aux autres communes périphériques semblent correspondre à une certaine autonomie dans la gestion communale ainsi qu'aux moyens de celle-ci, les ressources issues des contributions directes et de la dotation globale de fonctionnement étant par exemple supérieures à celles des deux premiers types périphériques étudiés.

B - LES COMMUNES CENTRES

L'analyse des structures de dépense cumulées des communes centres permet de les classer en cinq types, différenciés selon les parts de contrainte et de liberté existant dans le budget et selon la nature de la contrainte et de la liberté.

1 - Des communes centres fortement contraintes par la dette ? (type 5)

Les communes du type 5 ont la structure de budget la moins diversifiée de toutes les communes centres. Dans ce cas, ce n'est cependant pas obligatoirement un signe de contrainte.

a - Analyse de la structure de dépense

Ces communes sont caractérisées par un effort très important sur le chapitre 92, "image" d'une dette de l'ordre de 35 % en moyenne du budget d'investissement.

Remarquons d'autre part qu'avec 9 % du budget consacré au chapitre 91, ce type est celui qui semble participer le plus à des programmes qui dépassent le strict cadre communal.

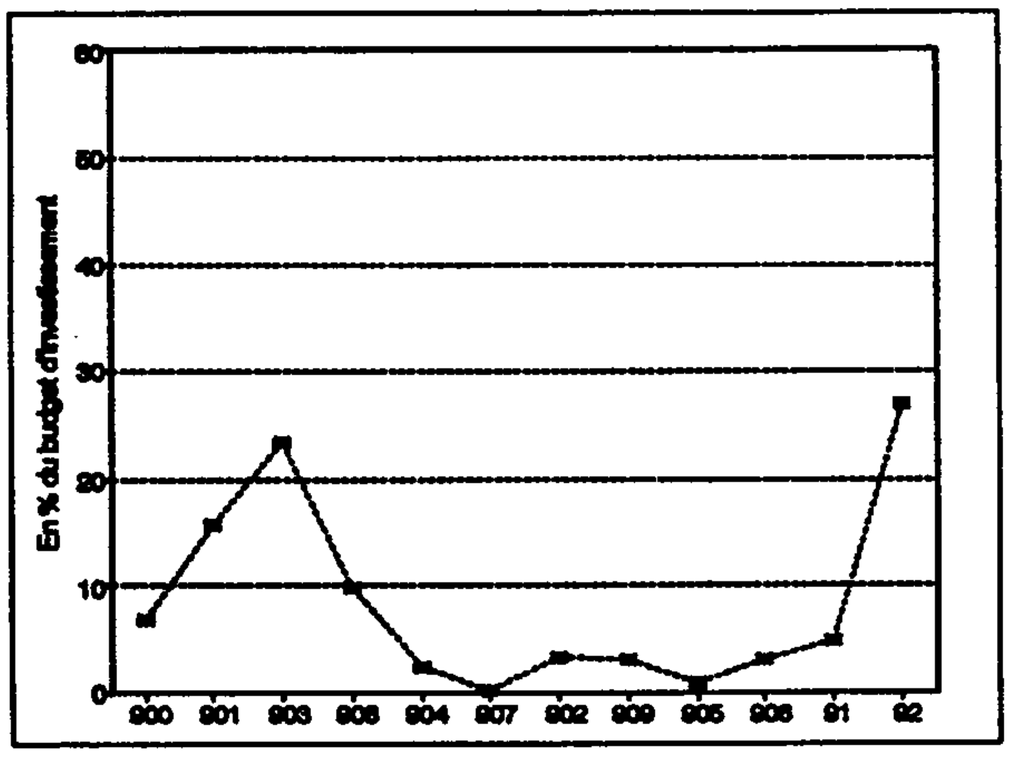
L'investissement cumulé reflète donc un budget plutôt contraint dont la structure suivant les trois grandes catégories de dépenses est la suivante :

- dépenses "contraintes"	46 %
- dépenses "libres"	10 %
- dette et dépenses supra-communales	44 %

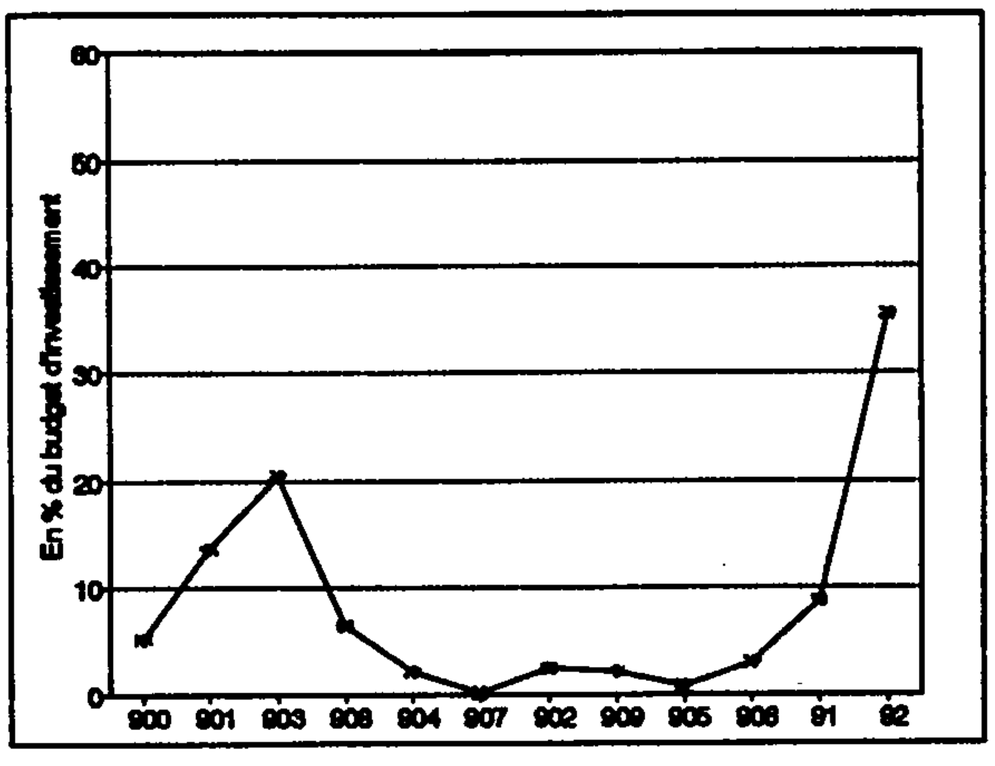
La contrainte classique est essentiellement répartie entre les dépenses de voirie et celles relatives aux établissements scolaires et culturels.

Illustration 22 : Structures de dépense des communes centres

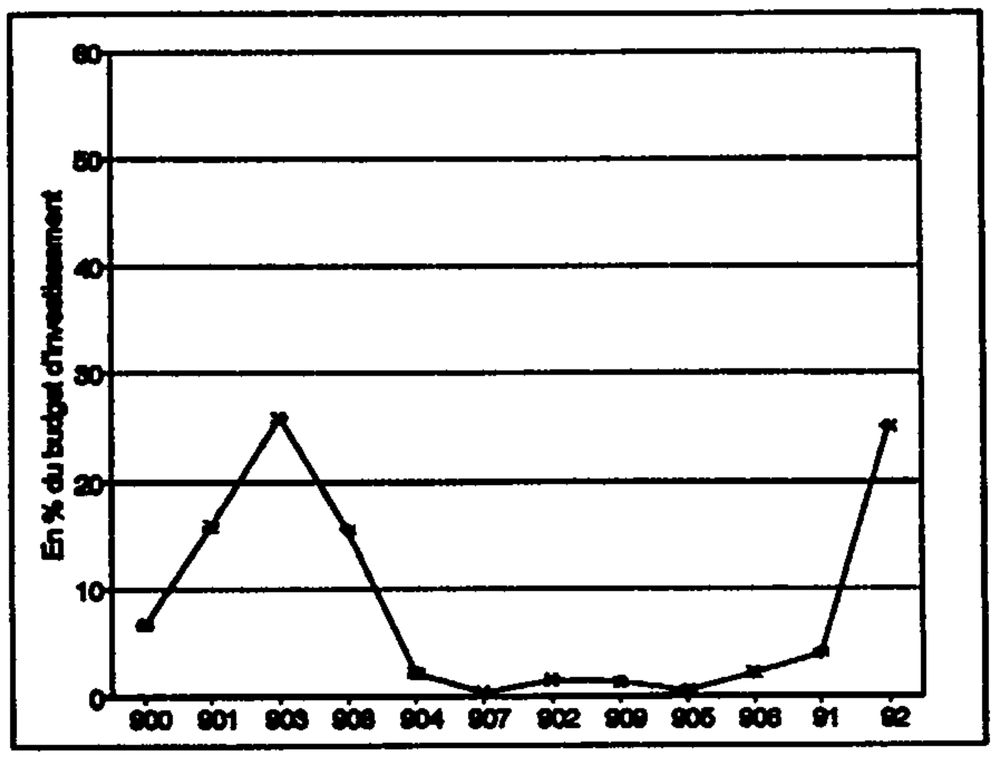
Moyenne



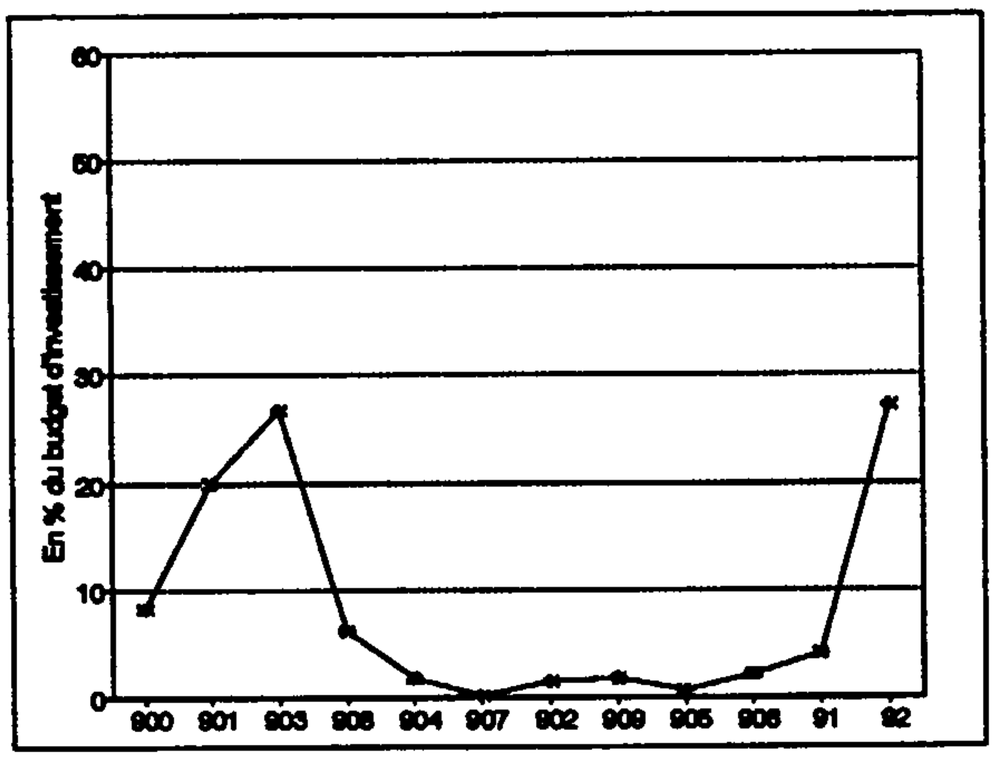
Type 5



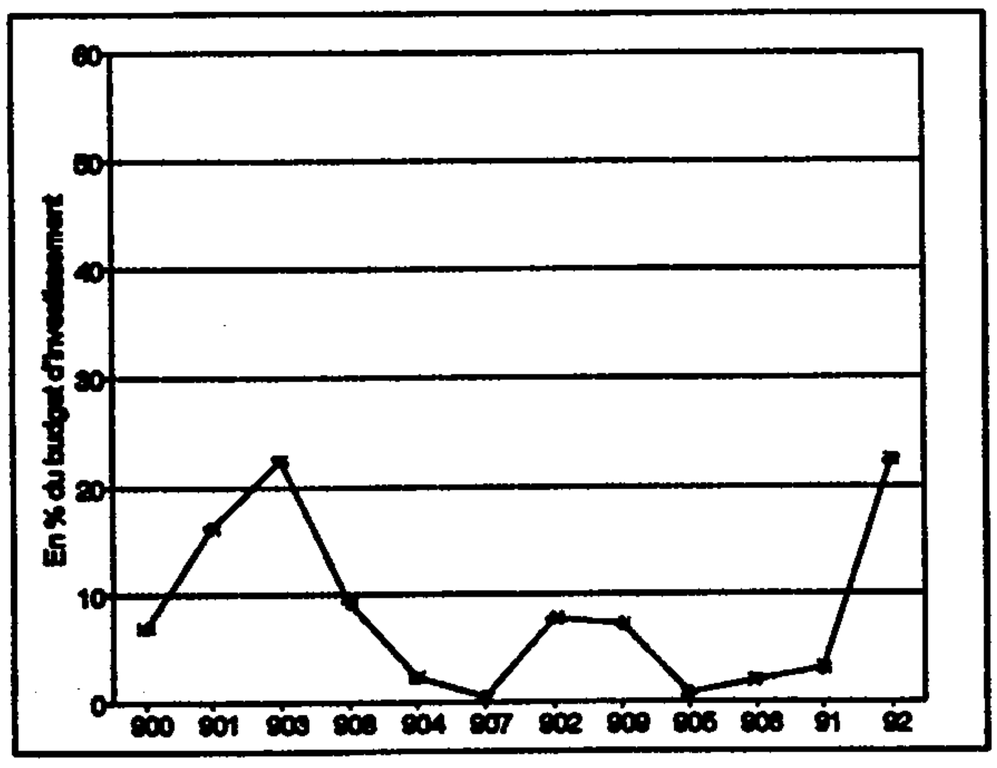
Type 6



Type 7



Type 8



Type 9

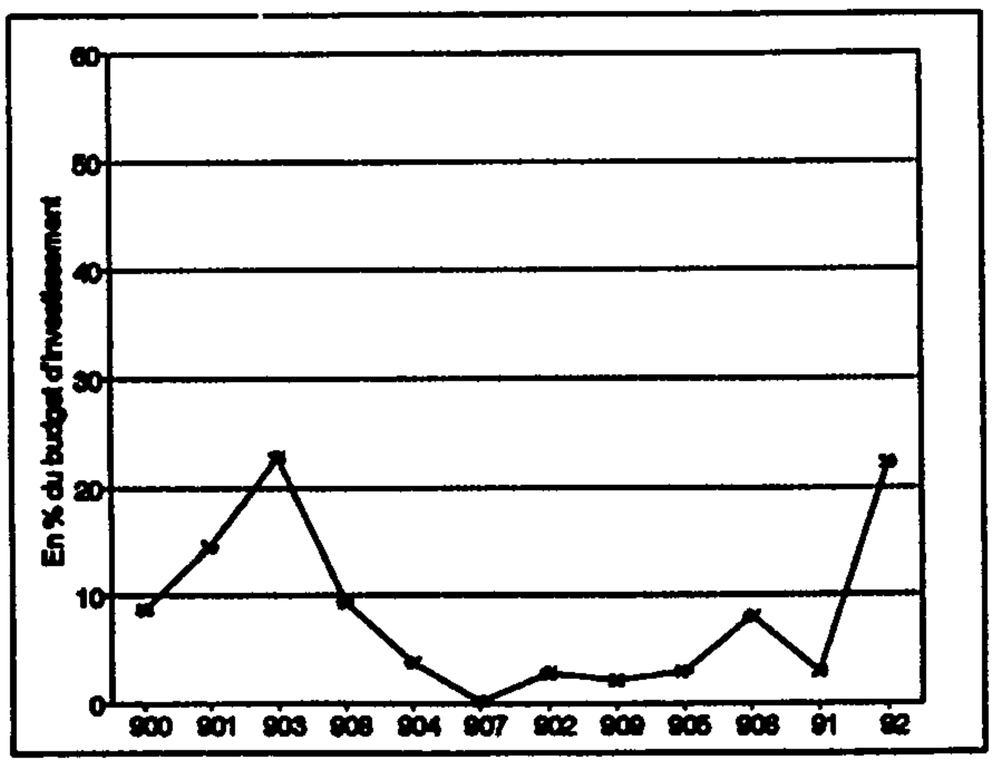
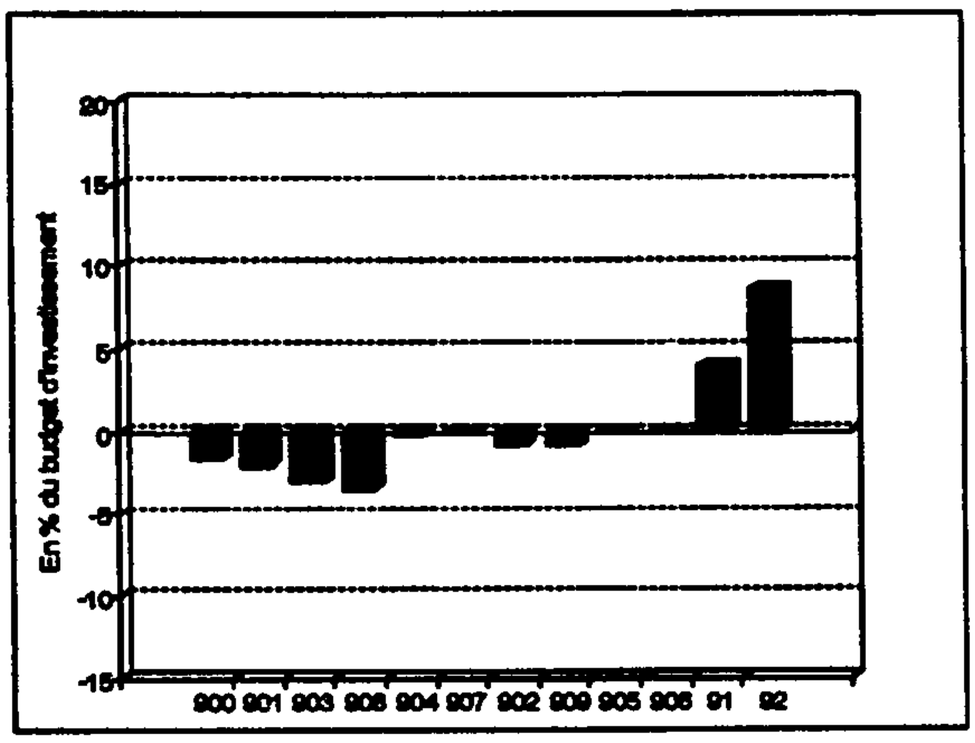
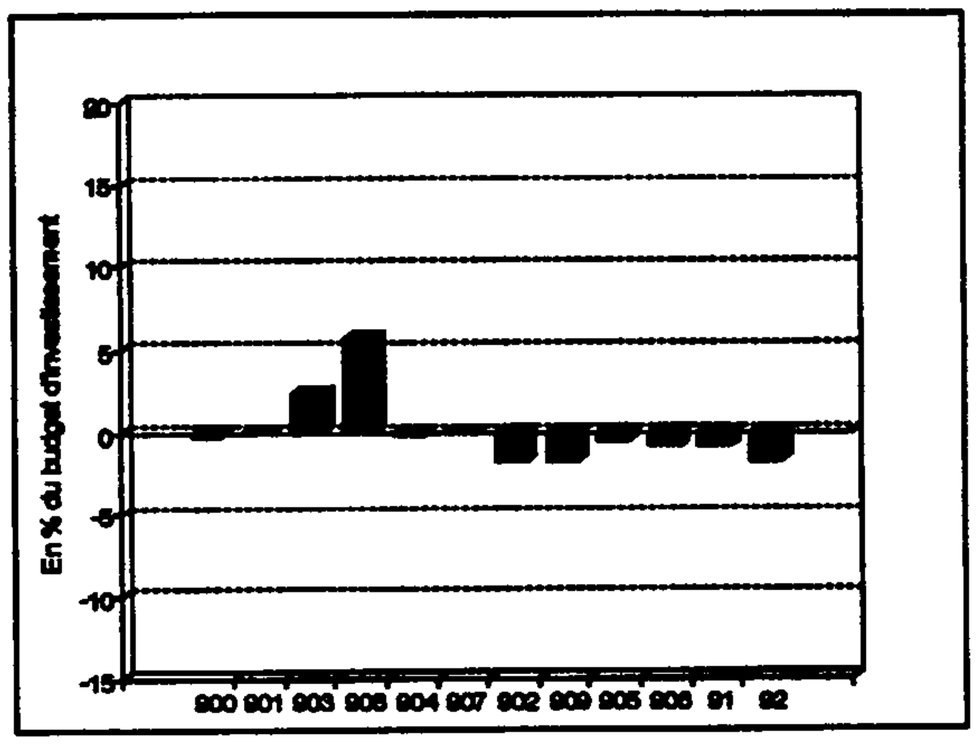


Illustration 23 : Structures des communes centres : écarts à la moyenne

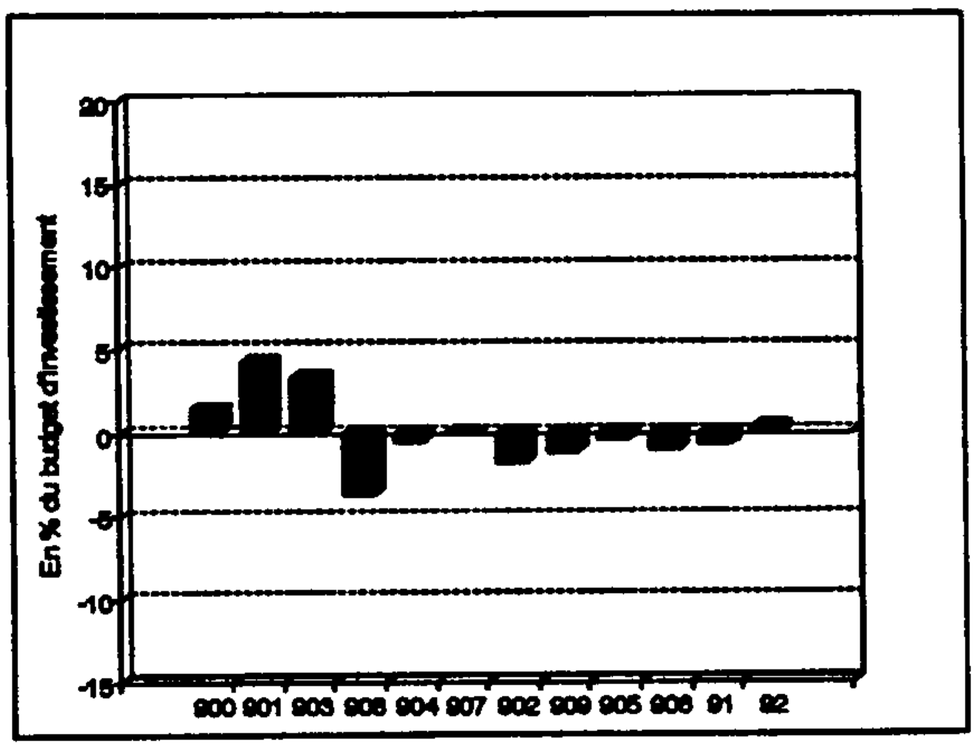
Type 5



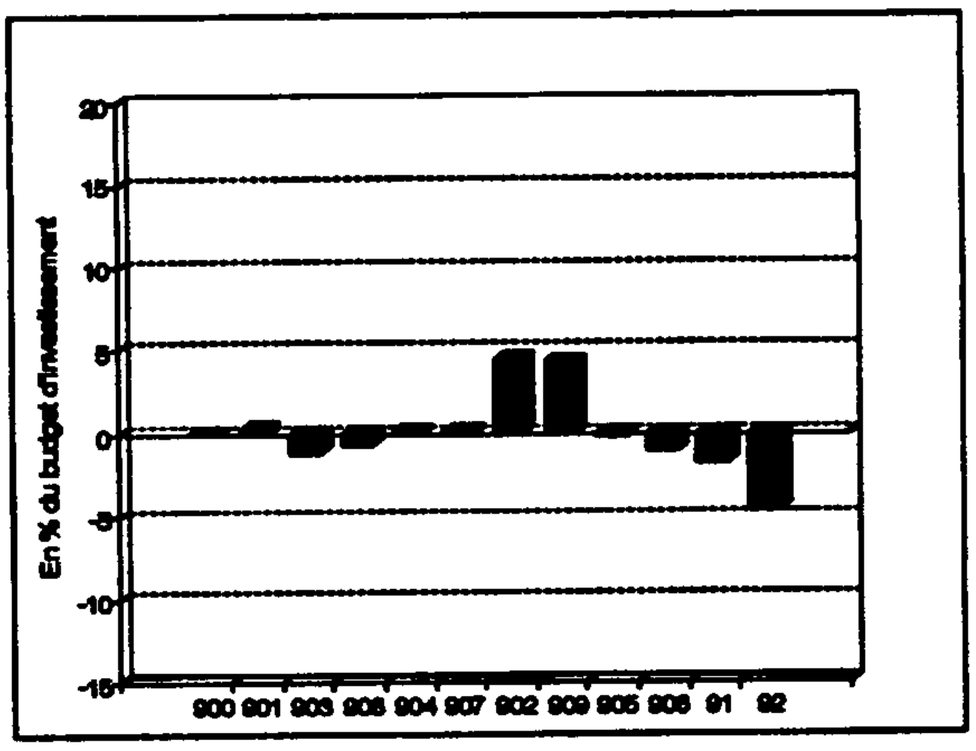
Type 6



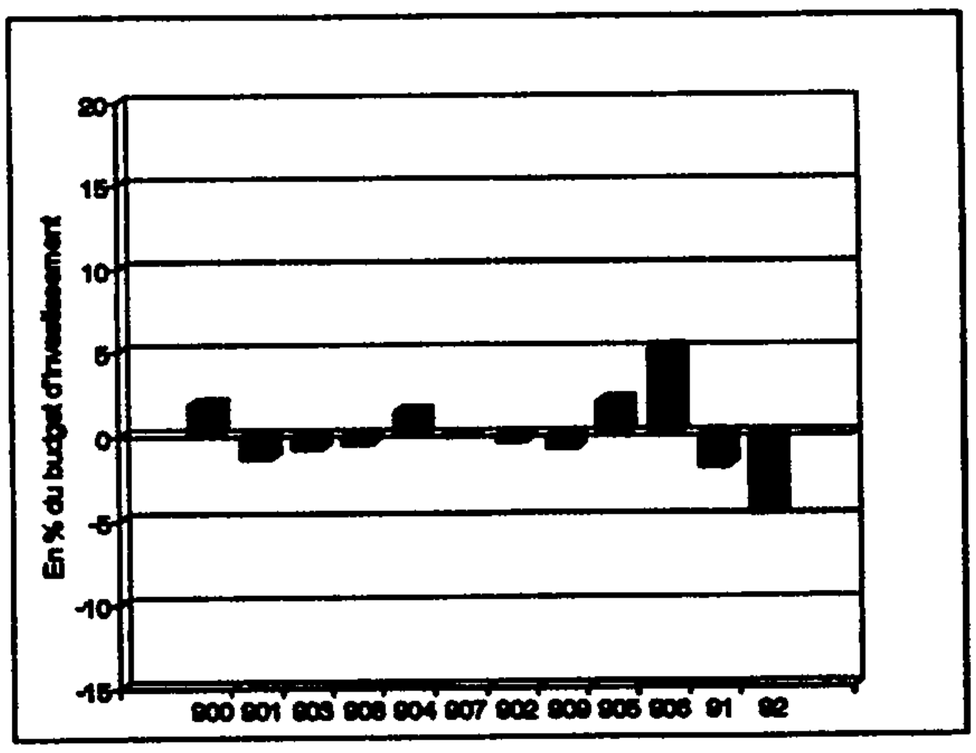
Type 7



Type 8



Type 9



Les dépenses d'équipements communaux (900) et celles d'urbanisme (908) ne constituent chacune que de l'ordre de 5 % du budget d'investissement.

Une telle structure semble refléter un "budget minimum", en cela que les seules dépenses, exceptées celles qui sont consacrées aux chapitres 91 et 92, sont affectées aux postes de dépenses incontournables (voirie et équipements scolaires et culturels). Mais, même sur ces postes, la moyenne consentie par ce type est inférieure aux sommes moyennes qui y sont consacrées par les quatre autres types centres.

L'investissement total, relativement stable sur la période 65-84 à un niveau de 1690 Francs 85 par habitant (F85/h/an), croît fortement sur la période 86-88 pour atteindre plus de 2000 F85/h/an.

Cette évolution est due à l'augmentation de la dette qui passe d'un niveau moyen de 600 F85/h/an à 900 F85/h/an pour les années 1986 à 1988.

Ainsi le poids de la dette ne semble pas près de s'estomper pour les communes de ce type.

Par contre les dépenses d'équipements scolaires et culturels diminuent dans le temps, y compris pour la dernière période.

La structure nous révèle donc des communes qui soit ne semblent pas avoir de réels moyens pour mener à bien une politique d'équipement local, soit s'inscrivent dans une logique d'agglomération, auquel cas les équipements et services peuvent ne pas figurer au budget d'investissement de la commune.

En termes de ressources, les communes de ce type ne sont pas parmi les moins dotées. Les dotations de fonctionnement et d'équipement sont élevées puisque liées en grande partie à la taille des communes (La DGF est ainsi de 1074 F en 1982 pour une moyenne nationale de 993 F pour les communes centres non isolées). Le produit des contributions directes s'élevait en moyenne à 1375 F/hab pour le type en 1982. C'est exactement la moyenne nationale pour les communes centres non isolées.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Nous avons vu précédemment que ces communes sont de taille importante. La population a connu une croissance jusqu'en 1975 et s'est stabilisée depuis.

Cette population est caractérisée par une classe d'âge 20-29 ans supérieure à la moyenne de l'échantillon. Mais ce caractère se retrouve aussi parmi les actifs. Nous pouvons rapprocher de cela le fait que la part des actifs de 40 à 49 ans est plus faible que pour la moyenne de l'échantillon.

D'autre part ce phénomène, de classe active jeune plus importante se retrouvait déjà au recensement de 1975, même si alors le corollaire chez les 40-49 ans n'était pas encore réellement détectable.

Il semble donc que nous ayons un renouvellement rapide dans la population active, qui peut être expliqué par l'arrivée régulière sur le marché du travail des étudiants locaux, qui "s'expatrient" par la suite.

C'est peut être le signe d'un "dynamisme" communal dû à ce travail "jeune".

En ce qui concerne la répartition par catégorie socio professionnelle (CSP), on peut simplement souligner une part d'inactifs (autres que retraités) plus faible, compensée par une part de retraités plus élevée, les autres CSP correspondant à la moyenne de l'échantillon. Ce caractère n'était pas décelable en 1975.

Pour les types d'activités, c'est le tertiaire, voire tertiaire supérieure, qui est nettement dominant, et ce déjà au recensement de 1975. C'est essentiellement dû aux activités de services (marchands et non marchands) qui emploient une part importante de la population.

c - Conclusion

La population est donc plutôt jeune et active, employée dans le secteur tertiaire.

En fait de contrainte, il semble donc que les communes de ce type soient plutôt caractérisées par une population source de dynamisme. Le signe de la contrainte indiqué par les structures de budgets est sans doute dû à l'effet d'agglomération et à la nécessité de supra-communalité qui y est lié.

Par exemple, comme les communes de ce groupe sont des grosses communes dont la croissance ne peut plus guère se faire sur leur territoire, l'inexistence de dépenses d'urbanisme dans leurs budgets ne présument cependant rien quant à la croissance globale des agglomérations concernées.

Le critère qui semble le plus à même d'expliquer ce type semble donc être celui de la taille des communes.

2 - Des communes centres en "croissance" (type 6)

L'existence de dépenses sur le chapitre urbanisme (908) est vraisemblablement révélatrice d'une croissance urbaine. Les caractéristiques de la population des communes de ce groupe (type 6) vont d'ailleurs dans ce sens.

a - Analyse de la structure de dépense

La structure de budget des communes de ce type est essentiellement caractérisée par un effort important dans le domaine de l'urbanisme (15,5 % de l'investissement cumulé), et dans une moindre mesure en ce qui concerne le secteur scolaire et culturel.

L'ensemble des dépenses contraintes (hors dette) représente plus de 60 % de l'investissement cumulé, comme on peut le voir sur les chiffres suivants :

- dépenses "contraintes"	64 %
- dépenses "libres"	7 %
- dette et dépenses supra-communales	29 %

Tous les postes de dépenses, autres que le 908, sont inférieurs à la moyenne des communes centres. On peut notamment relever que les postes initialement indiqués comme étant signe de liberté dans le budget (902 et 909) sont des plus faibles.

L'investissement total suit l'évolution des dépenses d'urbanisme sur toute la période 1965-1988. On distingue ainsi deux phases de croissance régulière des dépenses, 1965-1976 et 1980-1988, la période 1977-1979 ayant été marquée par une baisse conséquente des dépenses d'urbanisme.

L'investissement total moyen sur la période 1985-1988 s'élevait à 1628 F85/h/an dont 263 F85/h/an pour les dépenses d'urbanisme.

Les dépenses d'équipements scolaires et culturels (903), après une pointe dans les années 70 se sont stabilisées à un niveau de l'ordre de 330 F85/h/an sur la période 1974-1985. Elles sont plus faibles pour la dernière période.

La structure de dépense est donc significative d'un budget très contraint, mais dont une partie, affectée au chapitre urbanisme (908), est un signe de croissance urbaine, y compris pour la période la plus récente.

Les produits de la dotation globale de fonctionnement, 857 Francs par habitant en 1982, et des contributions directes, 1227 F, sont en dessous des moyennes nationales des communes centres qui s'établissent respectivement à 993 F et 1374 Francs par habitant en 1982.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Ce type comprend des communes de toutes les tailles, mais a une part importante de petites communes (22 sur 33 ont moins de 30 000 habitants).

La répartition par âge de la population totale correspond à la moyenne de notre échantillon. Les actifs de 20 à 29 ans sont cependant mieux représentés dans ce type par rapport à la moyenne. Ceci n'était pas décelable en 1975.

Comme pour le type précédent, on peut y voir une certaine condition permissive de dynamisme, vraisemblablement dû à un afflux d'individus de cette classe d'âge qui viennent dans ces villes pour des raisons professionnelles.

C'est le seul type de communes centres qui voit sa population augmenter de manière régulière, y compris jusqu'au recensement de 1982.

Le seul catégorie socio-professionnelle qui s'écarte de la moyenne pour ce type de communes est celle des retraités, qui, comme pour tous les types de communes centres, est supérieure à la moyenne de l'échantillon.

Les activités de la population de ce type sont essentiellement de nature secondaire. Alors que ce caractère était très net au recensement de 1975, il l'est moins à celui de 1982, l'activité tertiaire se développant.

La répartition par natures d'activités fait apparaître une part plus importante d'activités salariées et d'emplois dans le domaine de l'industrie des biens d'équipement.

c - Conclusion

La croissance urbaine, détectée sur la structure moyenne d'investissement de ce type 6 semble être due à un caractère attractif de ces communes. Les jeunes actifs y sont plus nombreux qu'en moyenne sur les autres communes centres.

La nature des activités est également en mutation. Il semble que les communes de ce type soient des communes plutôt industrielles en voie de tertiarisation.

Les ressources financières des communes de ce type n'étant pas des plus élevées, l'effort d'urbanisme ne semble pas autoriser d'autre priorité.

3 - Des communes centres au budget "classique" ? (type 7)

La notion de budget "classique" est relative ici à des efforts exclusifs en termes de budget sur les postes de dépenses obligées, équipements communaux, voirie, scolaire et culturel.

a - Analyse de la structure de dépense

La structure de dépense du type 7 est très contrainte. Les postes 900, 901 et 903 sont les seuls à dépasser la moyenne des communes centres. Ainsi, comme on peut le constater sur les chiffres suivants, les dépenses classiques représentent environ 60 % de l'investissement cumulé. Ce pourcentage est équivalent à celui obtenu pour le type 6 (communes en croissance), mais ce dernier comprenait une part importante allouée aux dépenses d'urbanisme. Ce qui n'est pas le cas pour ce type 7, puisque les dépenses d'urbanisme, avec 6 % du budget, sont ici les plus faibles en ce qui concerne les communes centres.

- dépenses "contraintes"	61 %
- dépenses "libres"	8 %
- dette et dépenses supra-communales	31 %

Ce type est le type de communes centres dont la dépense d'investissement par habitant augmente le plus entre 1965 et 1988. Elle passe de 1090 F85/h/an sur la période 1965-1967 à 1510 F85/h/an sur 82-84 pour atteindre 2060 F85/h/an sur la dernière période.

Les dépenses d'équipements scolaires et culturels, relativement stables sur la période 1965-1982 aux environs de 350 F85/h/an, ont augmenté fortement depuis 1983 pour atteindre 550 F85/h/an en moyenne sur 1985-1988.

L'effort principal porte sur les dépenses de voirie (20 % de l'investissement cumulé) qui doublent sur la période étudiée, la dette (92) étant multipliée par quatre sur cette même période.

En ce qui concerne les produits de la dotation de fonctionnement et des contributions directes, les communes de ce type sont dans la moyenne des communes centres, à notre date référence de 1982.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Les communes ont des tailles diverses, de moins de 15 000 habitants à plus de 90 000 habitants.

La répartition par âge de la population totale ou active est dans la moyenne de l'échantillon.

La répartition par CSP est également dans la moyenne, avec cependant une sur-représentation des retraités comme c'est le cas pour tous les types de communes centres.

La répartition par nature d'activité ne fait pas apparaître de prédominance. Là encore nous sommes dans la moyenne de l'échantillon.

c - Conclusion

Les caractéristiques de population et d'emploi correspondent à la moyenne de l'échantillon.

L'investissement, presque exclusivement classique, est principalement caractérisé par un effort croissant sur les dépenses de voirie. La dette en forte augmentation ne semble pas servir à une diversification des efforts budgétaires.

Le type 7 semble constitué de communes, dont l'effort de voirie pourrait signifier l'absence d'un choix autre d'investissement ou l'absence de besoins, la population n'étant ni en croissance ni en mutation économique.

4 - Les communes centres libres et stables (type 8)

La caractéristique principale de ce type (8) ainsi que du suivant (type 9) est de présenter des dépenses non négligeables sur des postes du budget peu utilisés par l'ensemble des communes.

a - Analyse de la structure de dépense

Pour le type 8, l'effort est porté sur les chapitres 902 et 909 (réseaux et autres équipements). La part affectée aux dépenses libres est une des plus fortes (ce sera aussi le cas pour le type suivant) de toutes les types de communes de l'échantillon :

- dépenses "contraintes"	55 %
- dépenses "libres"	20 %
- dette et dépenses supra-communales	25 %

La marge semble dégagée par une moindre participation extra-communale et par des dépenses plus faibles en ce qui concerne le poste scolaire et culturel, qui ne représente ici que 22 % de l'investissement cumulé.

Les dépenses sur réseaux, qui représentent 8 % de l'investissement cumulé pour le type 8, peuvent être dues à plusieurs raisons. Tout d'abord elles peuvent tout simplement être la conséquence du vieillissement urbain, auquel cas on retrouve une certaine contrainte. Elles peuvent d'autre part s'inscrire dans un contexte de rénovation globale (mise en place de galeries techniques par exemple) ou d'extension, ce qui constitue alors réellement une indication de liberté budgétaire.

Cette dépense, stable sur la période étudiée, s'établit à 155 F85/h/an en moyenne sur la période 1986-1988.

Les autres dépenses libres sont essentiellement les "autres équipements" (902) qui constituent 7 % de l'investissement cumulé. Les 5 % restants sont répartis sur les autres postes (904, 905, 906 et 907). On retrouve une dépense non négligeable sur le chapitre 904 (équipement sanitaire et social) dès que des dépenses libres existent par ailleurs.

L'investissement total atteint 1864 F85/h/an en moyenne sur la période 1986-1988. Il a connu une croissance régulière depuis 1965, avec une pointe due aux "autres équipements" sur la période 1968-1970.

La marge de liberté représente en moyenne sur toute la période étudiée 292 F85/h/an, et 309 F85/h/an sur 1986-1988.

En 1982, ce sont les communes qui ont présenté le produit des contributions directes par habitant le plus élevé, 1993 Francs par habitant pour une moyenne nationale de 1374 francs, mais aussi la dotation de fonctionnement la plus faible 787 Francs contre 993 Francs par habitants au niveau national.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

On retrouve dans ce type des communes de toutes les tailles, mais une majorité est de très faible taille (16 sur 27 ont moins de 20 000 habitants).

La population moyenne du type a peu varié entre 1975 et 1982. Elle est passée de 32 000 habitants à 36 000 habitants en moyenne.

La répartition par âge de la population totale ou active est dans la moyenne de l'échantillon.

La répartition par CSP fait ressortir une part plus importante d'agriculteurs. Pour certaines communes le taux d'ouvriers est fort et le taux d'inactifs faible.

Le recensement de 1982 nous permet de dire que la population des communes de ce type est employée dans des activités qui sont plutôt primaires et secondaires. Notamment l'activité agricole ressort ici nettement, ainsi que certaines industries comme celles de biens de consommation par exemple.

Les activités de service (marchands et non marchands) sont très faibles par rapport à la moyenne des communes de notre échantillon.

La répartition par activités au recensement de 1975, faisait apparaître une part d'activités primaires plus importante, les activités secondaires ayant déjà un poids supérieur à la moyenne.

Les activités de la population ont donc évolué du primaire au secondaire entre 1975 et 1982.

c - Conclusion

Les communes de ce type pratiquent peu la supra-communalité et l'endettement, le niveau des contributions directes pouvant l'autoriser. De ce fait, tous les équipements réalisés sur le territoire de ces communes est à leur charge.

Cette pratique de gestion autonome peut être interprétée comme le choix d'une certaine liberté.

Il faut cependant remarquer que ce sont essentiellement des petites communes qui constituent ce type et qu'elles ne sont pas en croissance. La volonté de gestion propre de chaque commune n'est donc pas en contradiction avec une logique supra-communale.

Ces communes, stables quant à leur taille, ont des populations dont les activités, initialement secondaires, deviennent tertiaires. Elles ne semblent pas subir de contrainte financière.

5 - Des communes centres libres et en mutation (type 9)

Les communes de ce type 9 ont des dépenses que ne présente aucune autre commune qu'elle soit centre, périphérique ou parisienne.

a - Analyse de la structure de dépense

Les structures de dépense sont tout à fait particulières avec des efforts sur les postes transports et communications (905) et services industriels et commerciaux (906). L'investissement cumulé sur la période se répartit comme suit :

- dépenses "contraintes"	55 %
- dépenses "libres"	20 %
- dette et dépenses supra-communales	25 %

On s'aperçoit tout d'abord que cette répartition est identique à celle du type 8. Les deux types de communes centres, dont les structures d'investissement cumulé présentent une certaine marge de manoeuvre, y consacrent la même part de leur budget, soit environ 20 %.

La part du chapitre 905, qui ne représente que 3 % de l'investissement cumulé (45 F85/h/an sur la période étudiée), est plus importante sur les deux dernières périodes 1983-1988, où elle constitue 5 % du budget d'investissement avec 88 F85/h/an. Elle est révélatrice d'une politique spécifique.

Ainsi, l'existence de dépenses de transports dans le budget d'investissement est le signe que la commune gère en propre, sous forme de régie, les transports collectifs. La commune de Besançon, réputée pour sa politique volontariste en matière de transports collectifs, appartient notamment à ce type.

La volonté de gérer en propre, et peut être de mieux maîtriser le service offert en termes de transports collectifs, peut aussi se traduire dans d'autres domaines sur lesquels la commune peut avoir à intervenir et notamment engendrer des dépenses que l'on retrouve au chapitre des services industriels et commerciaux. Ce chapitre représente ainsi 8 % de l'investissement cumulé pour ce type, alors qu'il ne dépasse pas 3 % pour tous les autres types de communes.

Ces communes présentent d'autre part une dépense plus importante sur le chapitre 904 (équipement sanitaire et social) qui va de pair avec une certaine "liberté" dans le budget. Elle représente ici 4 % de l'investissement.

Les chapitres 902 et 909 représentent respectivement 3 et 2 % de l'investissement cumulé.

Les structures de dépense de ces communes sont donc très variées.

L'investissement total augmente régulièrement depuis 1973-1975 et plus fortement sur la dernière période pour se situer à 2018 F85/h/an.

Les chapitres "libres" évoluent de manière beaucoup plus irrégulière. Ainsi sur les deux premières périodes (1965 à 1971), la marge de manoeuvre est essentiellement constituée par les dépenses sur les chapitres 902 et 906 qui représentent alors environ 15 % du budget d'investissement. Dans les périodes suivantes, si les dépenses de services industriels et commerciaux (906) restent importantes, la dépense effectuée sur les réseaux (902) diminue au profit des dépenses d'équipement sanitaire et social (904) et de transports et communications (905).

Il faut d'autre part noter que l'existence d'une marge de manoeuvre pour ces communes n'empêche pas un effort certain dans le domaine de l'urbanisme (9 % de l'investissement cumulé), qui tend cependant à décroître durant la période 1977-1979.

Pour la dernière période (1986-1988) la part des dépenses libres, 16 % du budget d'investissement (323 F85/h/an), est en diminution par rapport à la période précédente, alors que la dette augmente.

En ce qui concerne les produits des contribution directes et de la dotation globale de fonctionnement, les communes de ce type sont dans la moyenne des communes centres de plus de 10 000 habitants.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Les communes de ce type sont de tailles diverses. La population a connu une forte croissance jusqu'en 1975 et semble s'être stabilisée depuis.

Les répartitions par âge et par CSP montrent que la population de ces communes est dans la moyenne de notre échantillon relativement à ces caractéristiques.

Cette population est très tertiaire. Certaines communes de ce type font apparaître des taux d'activités de services (marchands et non marchands) très élevés, et corrélativement des taux d'activités secondaires faibles.

Au recensement de 1975, le tertiaire était déjà très prépondérant, quelque soit le type d'activité tertiaire. Il semble donc que ce groupe de communes se tertiarise encore plus, et particulièrement dans les services non marchands.

c - Conclusion

La structure d'investissement des communes du type 9 révèle une marge de manoeuvre importante et dont la nature semble être le signe d'une volonté politique d'intervention communale.

Les communes de ce type voient leur population évoluer, en termes d'activités, même si la taille de la population semble rester stable depuis le milieu des années 70. La tertiarisation augmente avec le temps, plus vite que pour les autres communes de l'échantillon.

C - LES COMMUNES PARISIENNES

Les structures de budget des communes parisiennes font apparaître des similitudes fortes avec les structures étudiées précédemment soit dans le cas des communes périphériques pour les types 10, 11 et 12, soit dans le cas des communes centres pour le type 14.

1 - Des communes parisiennes de type périphérique libre (type 10)

Le type 10 est constitué de communes ayant des structures de budget variées.

a - Analyse des structures de dépense

La structure de dépense fait apparaître les mêmes caractéristiques que pour le type 4 de communes périphériques, la marge de manoeuvre étant cependant un peu plus faible, puisqu'elle n'est plus que de 12 % de l'investissement cumulé (pour 15 % dans le cas des communes périphériques libres) :

- dépenses "contraintes"	66 %
- dépenses "libres"	12 %
- dette et dépenses supra-communales	22 %

Des dépenses importantes d'équipements scolaires et culturels vont de pair avec des efforts particuliers sur les chapitres 908, 904, 902 et 909.

Nous ne reviendrons pas sur l'analyse de cette structure sinon pour rappeler qu'elle est plutôt le signe d'une certaine croissance urbaine non récente et d'une certaine autonomie de gestion communale.

L'investissement total rapporté au nombre d'habitants a peu varié sur la période 1965-1984 (1000 F85/h/an en moyenne) mais a fortement cru sur la dernière période où il est passé à 1417 F85/h/an.

Les dépenses libres (902, 904 et 909) ont été très irrégulières sur la même période. Tout se passe donc comme si l'arbitrage concernant une dépense "libre" est effectué entre toutes les dépenses de cette nature.

En ce qui concerne les ressources, si le produit des contributions directes est le plus faible observé parmi les quatre types de communes parisiennes (1067 F/h contre 1374 F/h en moyenne pour les communes de la région parisienne), la dotation globale de fonctionnement est proche de la moyenne des communes en région parisienne (respectivement 828 F/h et 865 F/h).

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Les communes sont marquées par une croissance de leur population jusque dans les années 70 et par une certaine stabilité de celle-ci sur la période la plus récente.

Les 30-39 ans sont sur-représentés par rapport à la moyenne de notre échantillon. Les actifs de 30 à 59 ans ont une part plus importante, en partie au détriment des actifs de 20 à 29 ans.

En 1975 la part des actifs de 30 à 49 ans était plus importante. Il y a donc à la fois renouvellement et vieillissement de la population active.

On observe ici le taux d'ouvriers le plus faible et de cadres supérieurs le plus fort. C'était déjà vrai en 1975.

Les activités sont très nettement tertiaire depuis 75. C'est le type où l'activité tertiaire est la plus développée, surtout en ce qui concerne les services marchands.

c - Conclusion

La population des communes du type 10 est en croissance, plutôt active et composée de cadres supérieurs employés dans le secteur tertiaire. Les caractéristiques de population sont donc proches de celles des communes du type 4 périphérique.

C'est également les cas pour les structures de dépense, une différence existant cependant sur la part du budget affectée aux dépenses libres, qui est plus faible pour les communes de la région parisienne.

2 - Des communes parisiennes de type périphérique très contraint (type 11)

Les dépenses d'équipements scolaires et culturels, 50 % de l'investissement cumulé, constituent une contrainte très forte qui rapproche ces communes des communes périphériques de type 1. Ce type n'est constitué que de 7 communes, mais leur profil d'investissement très particulier impose de les traiter à part.

a - Analyse de la structure de dépense

L'effort, portant presque exclusivement sur un poste du budget, n'est pas dû ici à l'appartenance à une communauté urbaine. Les chiffres suivants montrent cependant que la marge de manoeuvre est très faible :

- dépenses "contraintes"	76 %
- dépenses "libres"	4 %
- dette et dépenses supra-communales	20 %

C'est plutôt l'existence de contraintes financières fortes qui peut expliquer cette structure. Or l'endettement n'est pas élevé, il est même le plus faible des treize types de communes.

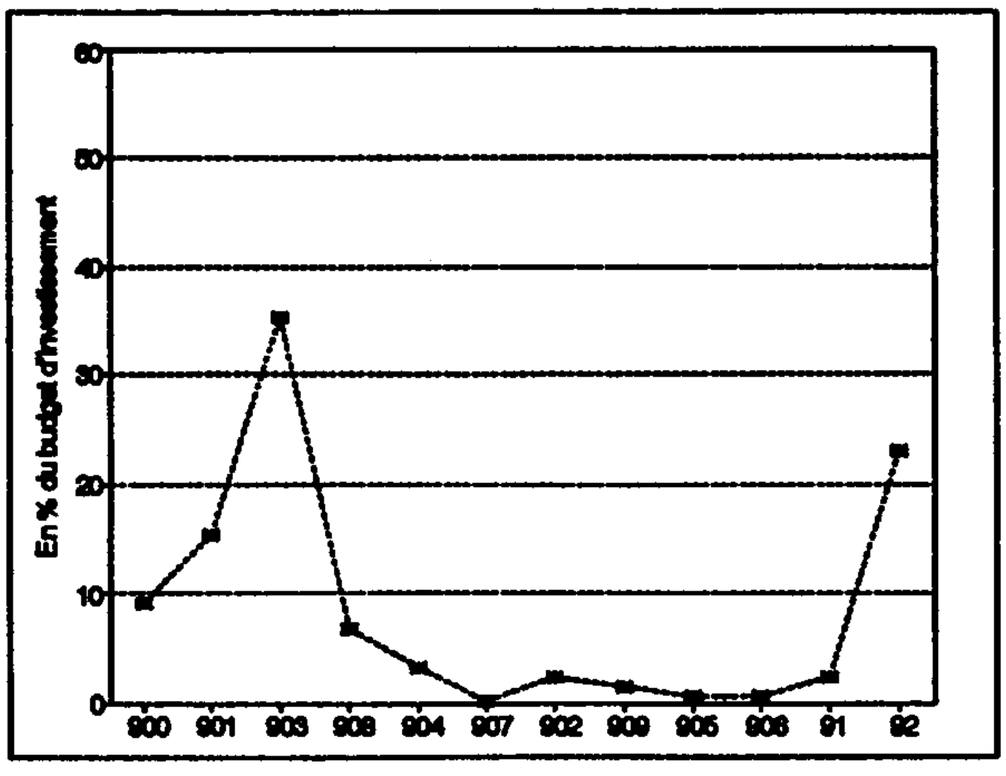
Cette structure semble révéler à la fois des besoins forts sur certains chapitres classiques (équipements scolaires et culturels) et un refus d'un trop fort endettement. On peut d'autre part noter l'apparition de dépenses d'urbanisme pour les périodes les plus récentes, 7 % sur 1986-1988.

L'évolution de l'investissement total sur la période 1965-1988 suit celle des dépenses d'équipements scolaires et culturels, sauf pour les deux dernières périodes où on observe des dépenses de voirie et de la dette non négligeables. Ainsi pour la période 1986-1988, sur 1228 F85/h/an investis en moyenne par an, 394 F85/h/an le sont sur le chapitre 903, 259 F85/h/an sur la voirie et la dette correspond à 293 F85/h/an.

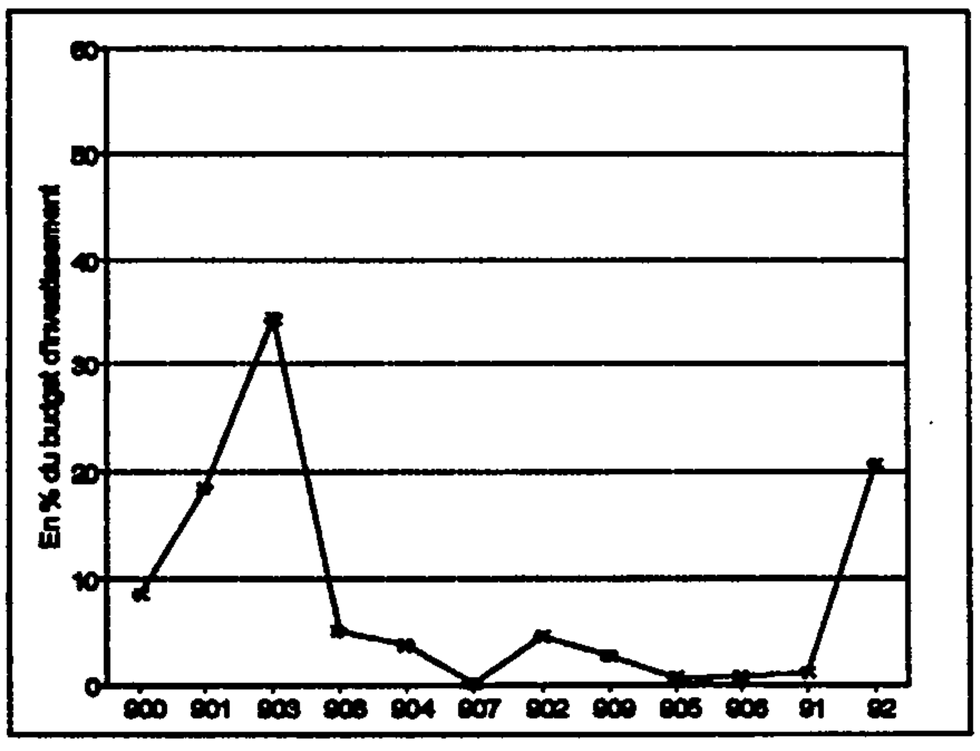
En ce qui concerne les ressources, les communes de ce type sont les moins bien dotées par la DGF (772 F/h en 1982 contre 865 F/h en moyenne de la région parisienne). Le niveau des contributions directes est aussi plus faible que la moyenne (1235 F/h contre 1374F/h en moyenne).

Illustration 24 : Structures de dépense des communes parisiennes

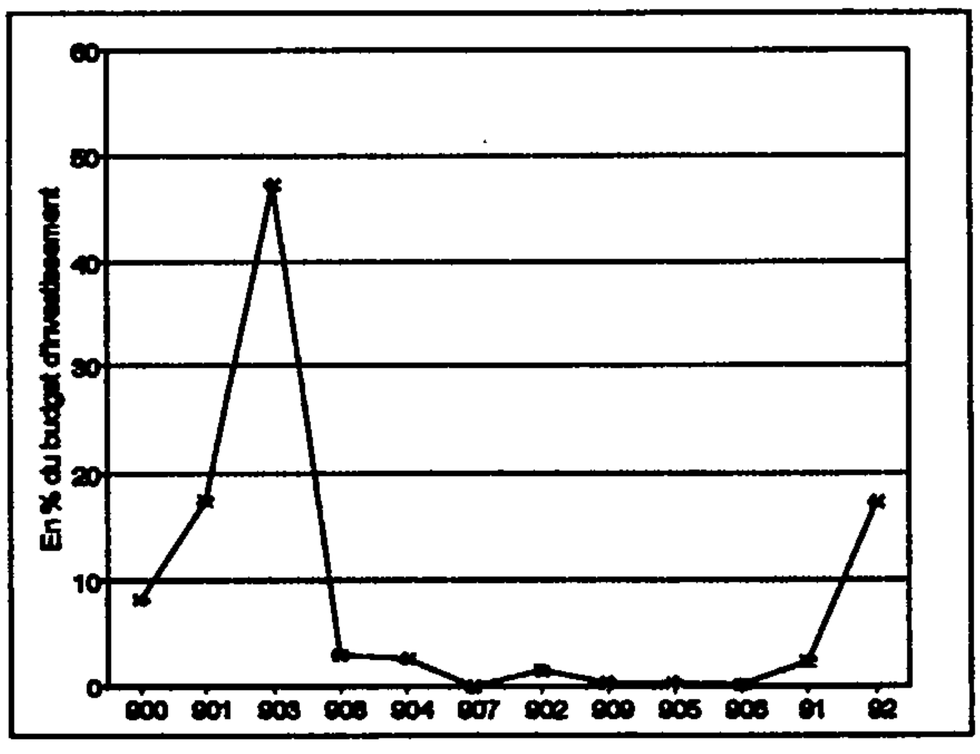
Moyenne région parisienne



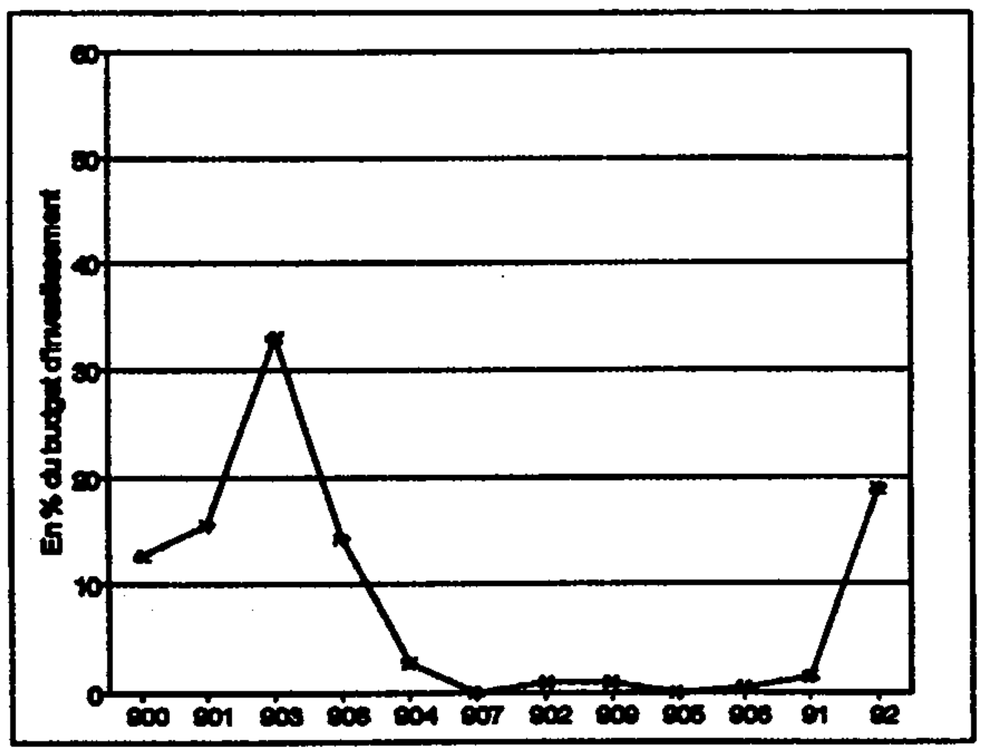
Type 10



Type 11



Type 12



Type 13

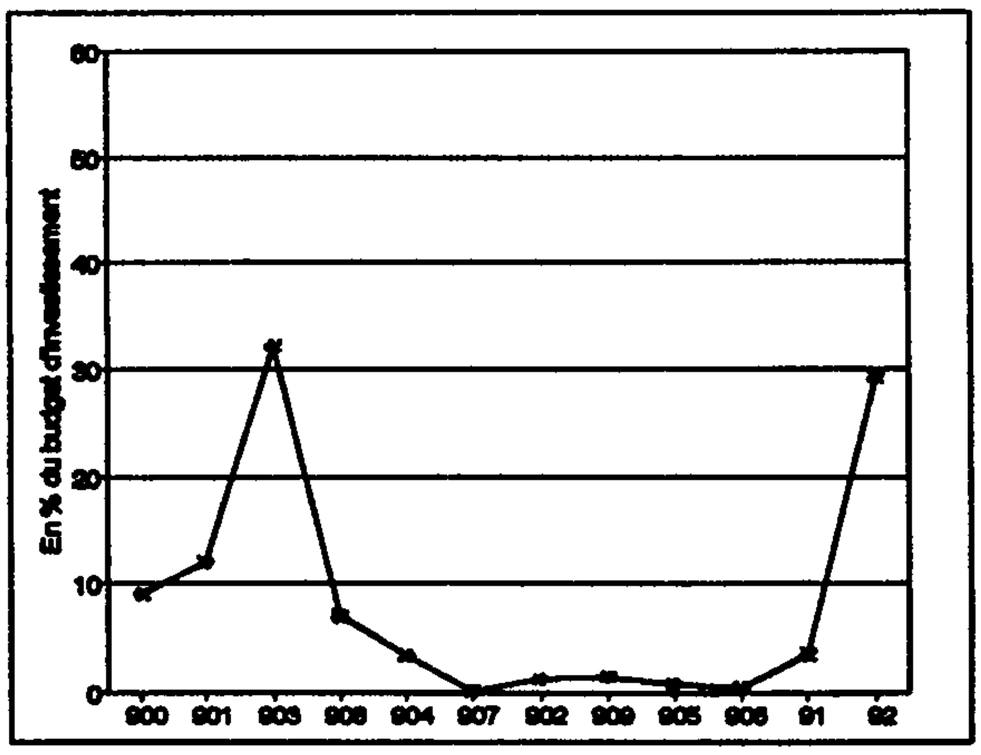
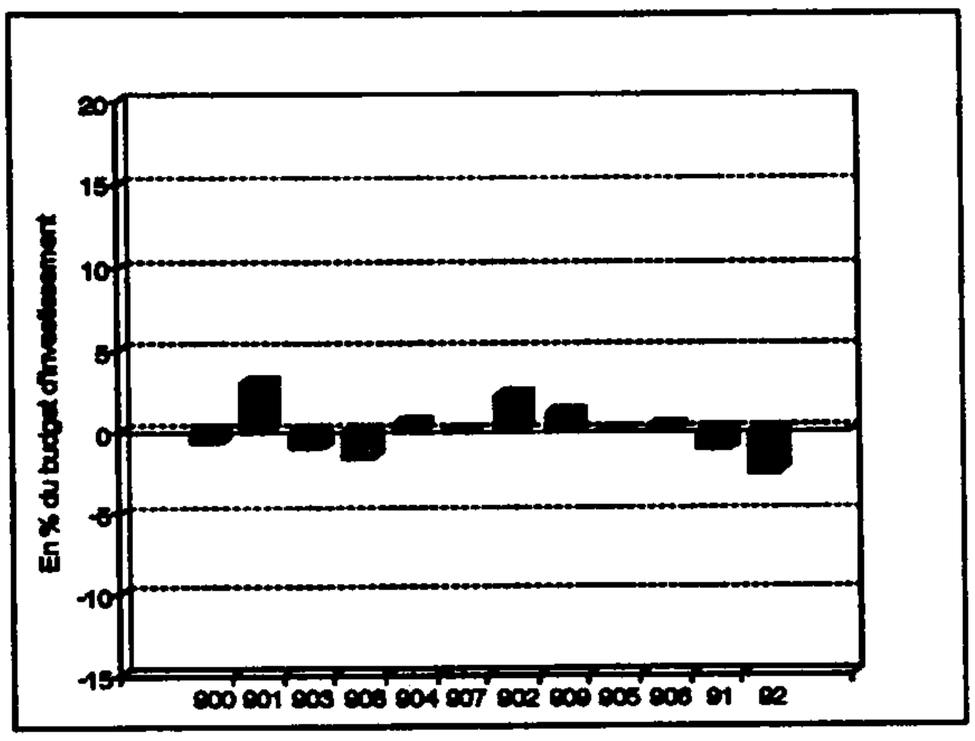
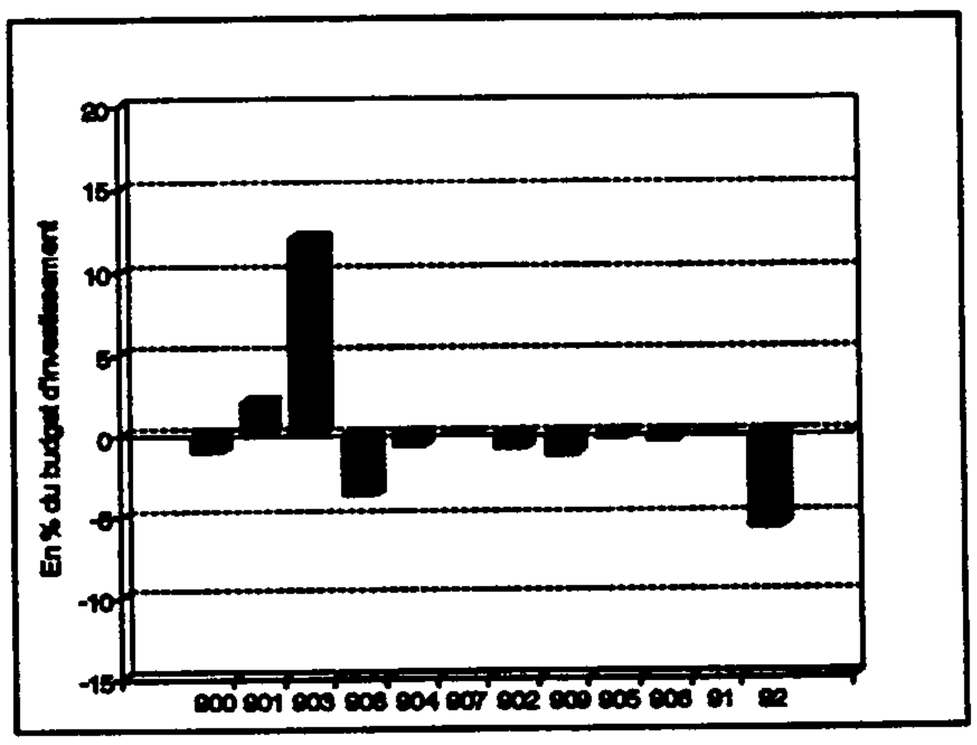


Illustration 25 : Structures des communes parisiennes : écarts à la moyenne

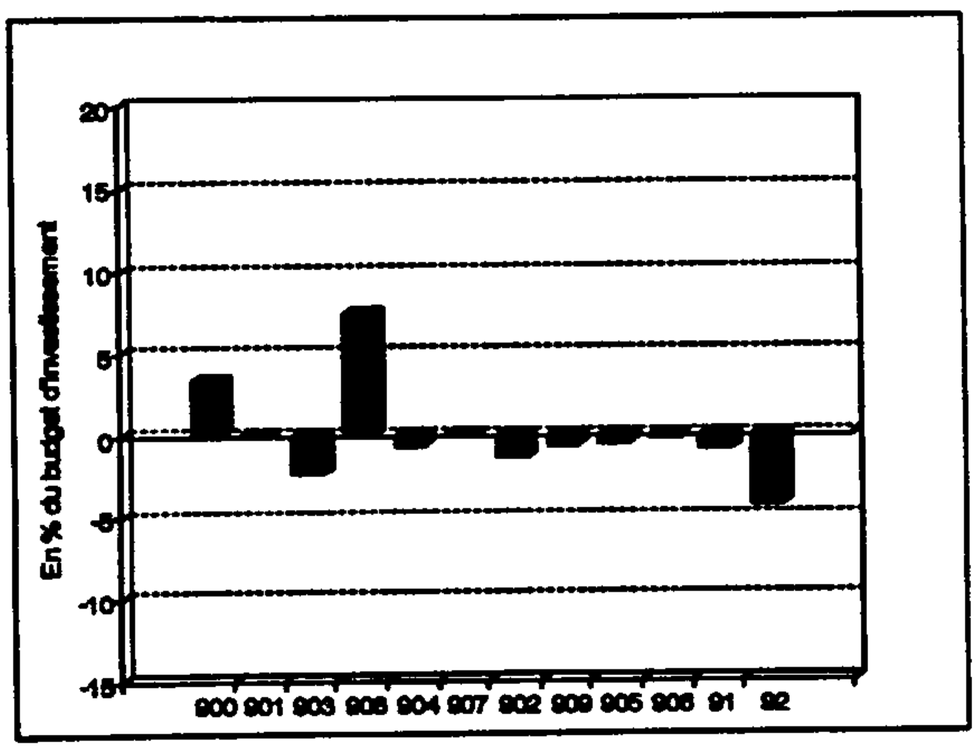
Type 10



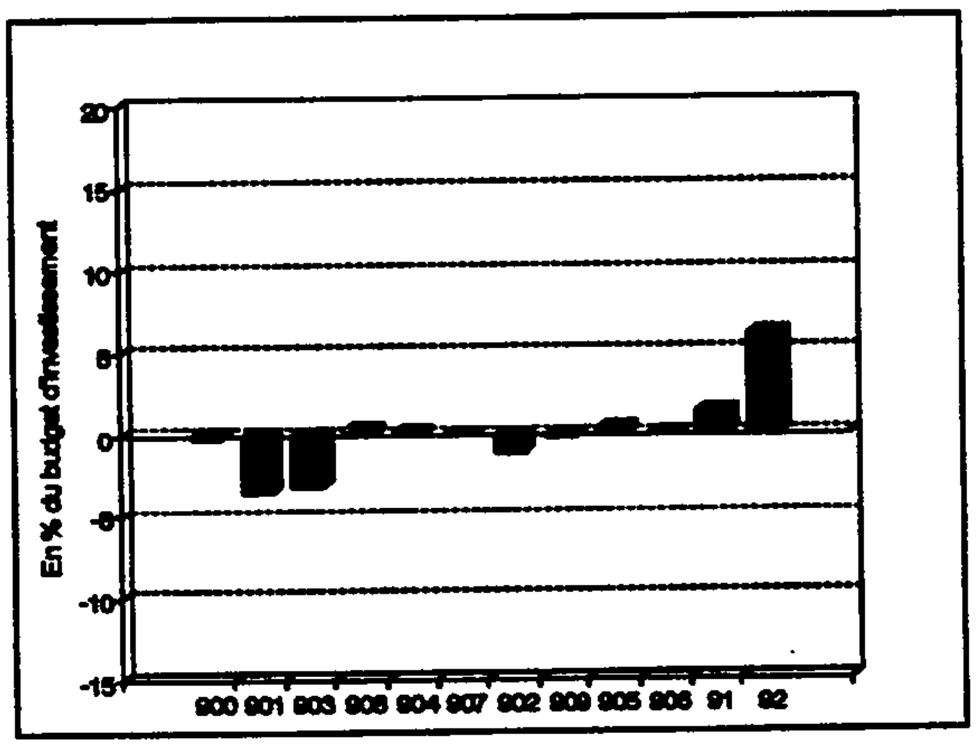
Type 11



Type 12



Type 13



b - Caractéristiques de population et d'emploi

La population a doublé en moyenne depuis 1962 pour atteindre 20 000 habitants en 1982. (5 sur 7 ont moins de 20 000 habitants).

Au recensement de 1982, les 30-39 ans actifs ou non sont sur-représentés. Par contre les plus de 60 ans sont sous-représentés.

Ces caractéristiques étaient les mêmes au recensement de 1975. Par contre la proportion importante de jeunes de 10 à 19 ans à ce recensement peut expliquer l'investissement important effectué sur le chapitre 903.

La population est essentiellement composée de cadres supérieurs et moyens et d'employés.

Les activités sont proches de la moyenne de notre échantillon, ce qui est plutôt étonnant pour des communes parisiennes très largement marquées par les activités tertiaires.

c - Conclusion

Ces communes ont vu leur population croître, mais sans que cela ait entraîné de dépense marquée d'urbanisme, sauf peut-être sur la dernière période.

Il semble que ce soient des communes qui ne bénéficient pas du dynamisme parisien, malgré des atouts en termes de population.

La structure d'investissement cumulé semble donc révélatrice d'une forte contrainte liée à des besoins importants et ciblés sur les équipement scolaires culturels.

La structure de dépense correspondant à la dernière période (1986-1988), semble cependant indiquer une petite évolution dans l'affectation des dépenses, mais sur laquelle il est difficile de porter une appréciation.

3 - Des communes parisiennes, de type périphérique en croissance (type 12)

Comme le type 3 périphérique duquel il se rapproche, le type 12, avec une dépense d'urbanisme équivalente aux dépenses de voirie correspond à des communes qui ont été marquées par une phase de croissance sur la période 1965-1988.

Comme pour le type 11, l'effectif de ce type est faible (6 communes), mais très spécifique.

a - Analyse de la structure de dépense

L'investissement cumulé se réparti de la façon suivante :

- dépenses "contraintes"	75 %
- dépenses "libres"	5 %
- dette et dépenses supra-communales	20 %

Par rapport aux communes périphériques en croissance, le type 12 de communes parisiennes est caractérisé par une dette plus faible (20 % au lieu de 25 %) et des dépenses classiques plus élevées.

La structure d'investissement fait donc apparaître une forte dépense d'urbanisme (14 % de l'investissement cumulé) qui atteint 16 % de l'investissement sur la période 1983-1988 au niveau de 201 F85/h/an en moyenne sur cette période.

Le montant de l'investissement par habitant est plutôt irrégulier et peu élevé (inférieur à 1000 F85/h/an jusqu'à la période 1979-1981). Il augmente ensuite pour atteindre 1485 F85/h/an en moyenne sur la période 1986-1988.

Cet accroissement est essentiellement dû aux dépenses de voirie et dans une moindre mesure à celles d'urbanisme, ainsi qu'à l'augmentation de la dette.

Les produits des contributions directes et de la dotation globale de fonctionnement sont inférieures aux moyennes de la région parisienne.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Ce type est constitué de communes aux tailles hétérogènes. La moyenne de la population depuis 1968 a tendance à baisser après une forte augmentation entre 1962 et 1968.

En 1982, les jeunes de 10 à 19 ans sont sous-représentés dans ce type, de même que les actifs de 20 à 29 ans. En 1975 les jeunes étaient également sous-représentés. La population est donc plutôt active et âgée.

Les communes de ce type ont le taux d'inactifs le plus faible, et celui d'employés le plus fort, au recensement de 1982 comme à celui de 1975. Par contre, en 1975 les cadres supérieurs et moyens étaient sur-représentés, alors que ce n'est plus le cas en 1982.

C'est un des types aux activités tertiaires les plus développées, dans les services marchands et les organismes financiers.

c - Conclusion

L'effort d'urbanisme ne semble pas lié à la croissance de la population puisque celle-ci stagne, voire diminue, depuis 1968.

Les caractéristiques de population, cadres plutôt âgés employés dans le secteur tertiaire, pourraient peut-être indiquer la recherche d'une certaine qualité de vie et de ville, entraînant plutôt des dépenses de rénovation urbaine qui se traduisent par des investissements de voirie et d'urbanisme.

4 - Des communes parisiennes de type centre (type 13)

Alors que les types 11 à 12 avaient une dette légèrement inférieure à celles des communes périphériques, le type 13 présente une dette supérieure. Il se rapproche ainsi plutôt des communes centres.

a - Analyse de la structure de dépense

Outre une dette importante, ces communes ont également une contrainte relativement forte en matière d'équipements scolaires et culturels.

L'investissement correspond aux grandes classes suivantes :

- dépenses "contraintes"	60 %
- dépenses "libres"	7 %
- dette et dépenses supra-communales	33 %

Cette répartition est équivalente à celle du type 7 de communes centres, qui sont caractérisées par un budget très contraint.

L'effort budgétaire porte presque exclusivement sur la voirie et les dépenses scolaires et culturelles qui représentent respectivement 12 et 32 % de l'investissement cumulé.

Il faut aussi noter une dépense de voirie non négligeable (7 % de l'investissement cumulé), qui représente près de 9 % de l'investissement sur les deux dernières périodes triennales.

L'investissement total par habitant est plutôt régulier sur la période étudiée (environ 1250 F85/h/an) et plus élevé pour la dernière période triennale avec 1671 F/h/an.

La dette représente 677 F85/h/an sur la période 1986-1988. Elle est en très forte hausse par rapport aux périodes précédentes.

En ce qui concerne les ressources, c'est le type de communes parisiennes dont les produits des contributions directes et de la dotation globale de fonctionnement par habitant sont les plus élevés. Ces produits par habitant sont même supérieurs aux moyennes de la région parisienne, avec 1522 F/h contre 1374 F/h pour la moyenne des contributions directes en 1982 et 923 F/h contre 865 F/h pour la moyenne de la DGF à la même date.

b - Caractéristiques de population et d'emploi

Si les communes sont de tailles très hétérogènes, la moyenne du type est stable sur la période 1962-1982.

La population est plutôt active et âgée au recensement de 1982 comme à celui de 1975.

La part des cadres (supérieurs et moyens) est supérieure à la moyenne ainsi que celle des employés, aux deux recensements de 1982 et 1975.

Les activités sont essentiellement tertiaires, notamment dans le secteur des services marchands. Quelques communes ont également une population bien représentée dans des activités industrielles.

c - Conclusion

La structure d'investissement cumulé révèle des communes aux budgets plutôt contraints, qui les rapprochent des communes centres du type 7.

La dette en augmentation ne semble pas servir à une diversification des efforts budgétaires, à l'exception des dépenses d'urbanisme. Le niveau de ressources de ces communes semble d'autre part indiquer que la dette est un choix plus qu'une contrainte, peut-être le choix de réaliser plus vite certains aménagements ?

Comme pour le type 12 de communes parisiennes, les dépenses de voirie et d'urbanisme pourraient correspondre à la recherche d'un certain cadre urbain.

Le type 13, semble donc être composé de communes dont le comportement d'investissement se rapproche de celui des communes centres classiques.

D - CONCLUSION : 13 TYPES BIEN DIFFERENCIES

Les treize types de communes mis en évidence correspondent à des structures de dépense qui non seulement sont effectivement bien différenciées, mais qui correspondent à des logiques de comportement, qu'il est possible d'identifier au moins dans leurs grandes lignes.

La lecture des budgets en termes de contrainte a permis non seulement de différencier les types entre eux, mais également de permettre une mesure de la marge de manoeuvre des communes.

Cependant, cette analyse ne semble pas adaptée pour un des types (le type 5). Rappelons que ce type est essentiellement composé de grosses communes centres.

Par contre, concernant ce type, si c'est effectivement un "effet d'agglomération" qui entraîne ce type de comportement d'investissement, on peut alors parler de contrainte externe.

Cette notion de contrainte externe peut être rapprochée du critère de centralité et constituer un élément de mesure de la morphologie des communes. Ce serait l'effet sur les communes centres de l'existence de communes périphériques dont elles ne peuvent plus ne plus en tenir compte.

L'analyse des structures d'investissement selon une grille de lecture ciblée sur la "contrainte" peut alors être conservée, dès lors que l'on distingue une contrainte interne ou purement financière et une contrainte externe liée à une "effet d'agglomération".

CHAPITRE IV

UNE TYPOLOGIE TERTIAIRE ?

L'analyse des structures d'investissement des communes de plus de 10 000 habitants sur la période 1965-1988 a permis de mettre en évidence une typologie des communes.

Les types ainsi déterminés font apparaître des différences dans l'investissement selon la part affectée aux dépenses libres et selon la nature de l'effort.

Les différenciations s'expliquent par des caractéristiques de population et d'emploi.

Un reclassement de ces déterminants par rapport à notre approche théorique permet d'aller vers une opérationalité de notre méthode d'analyse, c'est-à-dire vers un véritable outil d'aide à la décision.

A - DES STRUCTURES D'INVESTISSEMENT CONTRASTEES

Les structures d'investissement peuvent tout d'abord être classées selon la nature contrainte ou non de ces dépenses, au moyen de la grille de lecture suivante :

- dépenses contraintes classiques (bâtiments administratifs, voirie, équipements scolaires et culturels et urbanisme),
- dépenses libres (réseaux, équipement sanitaire et social, transport et communications, services industriels et commerciaux, équipement rural et autres équipements)

- dépenses contraintes par la dette ou la coopération supra-communale (participation à des programmes non communaux et opération hors programme).

Le terme "contrainte" recouvre les chapitres de dépenses qui font l'objet d'efforts particuliers pour toutes les communes. Ce sont les dépenses obligatoires.

Ces structures à trois postes, établies pour chacun des treize types, permettent de déterminer la structure minimum de dépenses. Tous les types ont donc au moins les dépenses suivantes :

- contrainte classique	46 %
- liberté	4 %
- dette et coopération supra-communale	20 %

On atteint ainsi 70 % du budget total d'investissement. Cela signifie donc que la marge de manoeuvre, lorsqu'elle existe, peut jouer au maximum sur 30 % de l'investissement total.

Les dépenses d'investissement des communes sont donc soumises à un fort déterminisme.

Malgré le peu de dispersion, il cependant est possible de relever des différences notables entre les types de communes mis en évidence.

La structure minimale déterminée sur les seules communes périphériques donne une marge de manoeuvre de 10 %. Ce sont les communes les plus contraintes. Néanmoins, quatre types de structures de dépense d'investissement peuvent être distingués. Les trois premiers types sont plutôt contraints (5 % en moyenne de dépenses libres) et le quatrième est caractérisé par des dépenses plus libres (15 % du budget).

- Le premier a le budget le moins diversifié. 50 % de l'investissement va aux dépenses scolaires et culturels.

- Le second a un budget classique, au sens où les efforts portent sur les principaux chapitres classiques que sont la voirie et les dépenses d'équipements scolaires et culturels.

- L'originalité du troisième type réside dans l'existence de dépenses d'urbanisme importantes, signe de communes en croissance.

- Le type 4 fait apparaître des dépenses non négligeables sur les chapitres d'investissement "libre", signe d'une moindre contrainte financière.

Les types de communes centres ont une plus grande marge de manoeuvre (écart à 100 % de la structure minimum des types centres), avec 22 % du budget d'investissement a priori non affecté. Les communes se différencient en trois types plutôt contraints (la dépense sur les chapitres libres est de 8 % en moyenne) et deux types aux dépenses plus libres pour lesquels 20 % du budget est affecté sur les chapitres libres.

Les communes centres aux structures de budget contraintes donnent lieu à trois types selon que la contrainte est liée à la dette et à la coopération supra-communale (type 5) ou selon que l'effort porte principalement sur les dépenses de voirie (type 6) ou d'urbanisme (type 7).

Les types 8 et 9 de communes centres ont une part importante de leur budget consacrée aux dépenses libres. On retrouve pour le type 8 la même nature de dépense que pour le type 4 périphérique. Le type 9 est particulier, puisque l'effort porte sur des postes non utilisés par les autres communes (transports et communications, services industriels et commerciaux).

L'analyse des structures des communes centres et périphériques fait donc apparaître d'une part des communes aux budgets plutôt contraints et d'autre part des communes aux dépenses plus libres. Parmi ces dernières il semble possible de distinguer une liberté de premier ordre représentée par les chapitres (902, 904 et 909) qui est atteinte dès que la commune dégage une certaine marge de manoeuvre, puis une liberté de second ordre qui fait apparaître des dépenses sur les chapitres 905 et 906.

Les structures d'investissement des communes parisiennes permettent d'identifier quatre types. Les trois premiers se rapprochent de types de communes périphériques et le dernier de communes centres. Mais, les communes parisiennes ont cependant une spécificité par rapport aux communes de province auxquelles elles s'identifient. En effet, les communes parisiennes de type périphérique (types parisiens 10, 11 et 12) sont caractérisées par une dette plus faible que celle de toutes les communes périphériques. A l'inverse, le type 13 a un niveau de dette supérieur à celui des communes centres desquelles il se rapproche.

B - LES DETERMINANTS DE LA TYPOLOGIE

Les différenciations établies précédemment sur les structures d'investissement s'expliquent également par des distinctions en termes de caractéristiques communales et socio-économiques des populations concernées et surtout de leurs évolutions.

Pour les communes périphériques, ces différences apparaissent nettement dès que l'on reprend les principales caractéristiques de chacun des types :

type 1 : Toutes les communes sauf une appartiennent à une communauté urbaine.

type 2 : Les caractéristiques socio-professionnelles indiquent une population plutôt inactive et dont les actifs sont employés dans le secteur industriel. Les caractéristiques de population semblent refléter des communes où peu de transformations se produisent.

type 3 : La population est jeune, en croissance et en renouvellement. Elle est essentiellement ouvrière, et employée dans les secteurs d'activités secondaires.

type 4 : La population a cru fortement avant de se stabiliser. Elle est plutôt jeune et employée dans les activités du secteur tertiaire, notamment les services marchands.

A part le premier type, les trois autres types se distinguent par leurs caractéristiques économiques, niveau d'emploi (type 2) et nature des activités (types 3 et 4) liées d'ailleurs à des caractéristiques de jeunesse de la population et d'évolution de celle-ci.

Pour les communes centres, une analyse analogue peut être faite, en reprenant les principales caractéristiques déterminées pour chacun des types :

type 5 : La population est plutôt jeune et active, employée dans le secteur tertiaire. Les plus grosses communes de l'échantillon sont dans ce type.

type 6 : Les jeunes actifs y sont plus nombreux que sur la moyenne des communes centres. La nature des activités est en mutation. Ces communes, initialement industrielles, sont en voie de tertiarisation.

type 7 : Les caractéristiques de population et d'emploi ne semblent être le reflet d'aucune évolution spécifique.

type 8 : Ces communes, stables quant à leur taille (par ailleurs plutôt faible), ont des populations dont les activités, initialement secondaires, deviennent tertiaires.

type 9 : Les communes de ce type voient leur population évoluer, en termes d'activités, même si la taille de la population semble rester stable depuis le milieu des années 70. La tertiarisation augmente avec le temps, plus vite que pour les autres communes de l'échantillon. Les activités semblent ainsi évoluer vers le tertiaire supérieur.

Là encore la nature des activités semble tout à fait discriminante pour les types centres, dès lors que l'on écarte le cas du type 5 dont la caractérisation est plutôt à rechercher dans un "effet agglomération". En effet, on distingue tout d'abord un type très tertiaire et qui se tertiarise encore, le type 9, puis deux types qui connaissent une évolution de leurs activités du secondaire vers le tertiaire, l'un plutôt libre ayant une population stabilisée, l'autre plutôt contraint mais ayant une population en croissance. Le type 7 ne présente pas d'évolution marquée par rapport à ces caractéristiques.

Pour les communes parisiennes, on retrouve des caractéristiques déjà décrites pour les communes centres et périphériques :

type 10 : La population est en croissance, plutôt active et composée de cadres supérieurs employés dans le secteur tertiaire. Les caractéristiques de population sont donc proches de celles des communes du type 4 périphérique.

type 11 : Ces communes ont vu leur population croître, mais sans que cela ait entraîné de dépense marquée d'urbanisme, sauf peut-être sur la dernière période.

type 12 : La population qui stagne, voire diminue depuis 1968, est composée essentiellement de cadres plutôt âgés et employés dans le secteur tertiaire.

type 13 : La population est plutôt active et âgée. Les activités sont tertiaires, notamment dans les services marchands.

Le type 11, dont les dépenses sont très classiques (900, 901 et 903), a le niveau d'activités tertiaires le plus faible. Les trois autres types "rentrent" dans les cas de figure décrits précédemment. Ils sont tous trois caractérisés par un taux d'activités tertiaires élevé. Deux correspondent à des communes périphériques. L'un, de type libre, est caractérisé également par une population plutôt active et jeune. L'autre de type contraint est caractérisé par une population plutôt âgée. Le type 13, proche des communes centres du type 7, correspond à des communes plutôt autonomes.

L'ensemble de ces résultats, repris au sein de l'illustration 26, font nettement ressortir les déterminants de la typologie, et notamment celui qui est relatif à la nature des activités de la population, c'est-à-dire le taux de tertiaire. En effet, le critère d'activité est repris trois fois sur l'illustration.

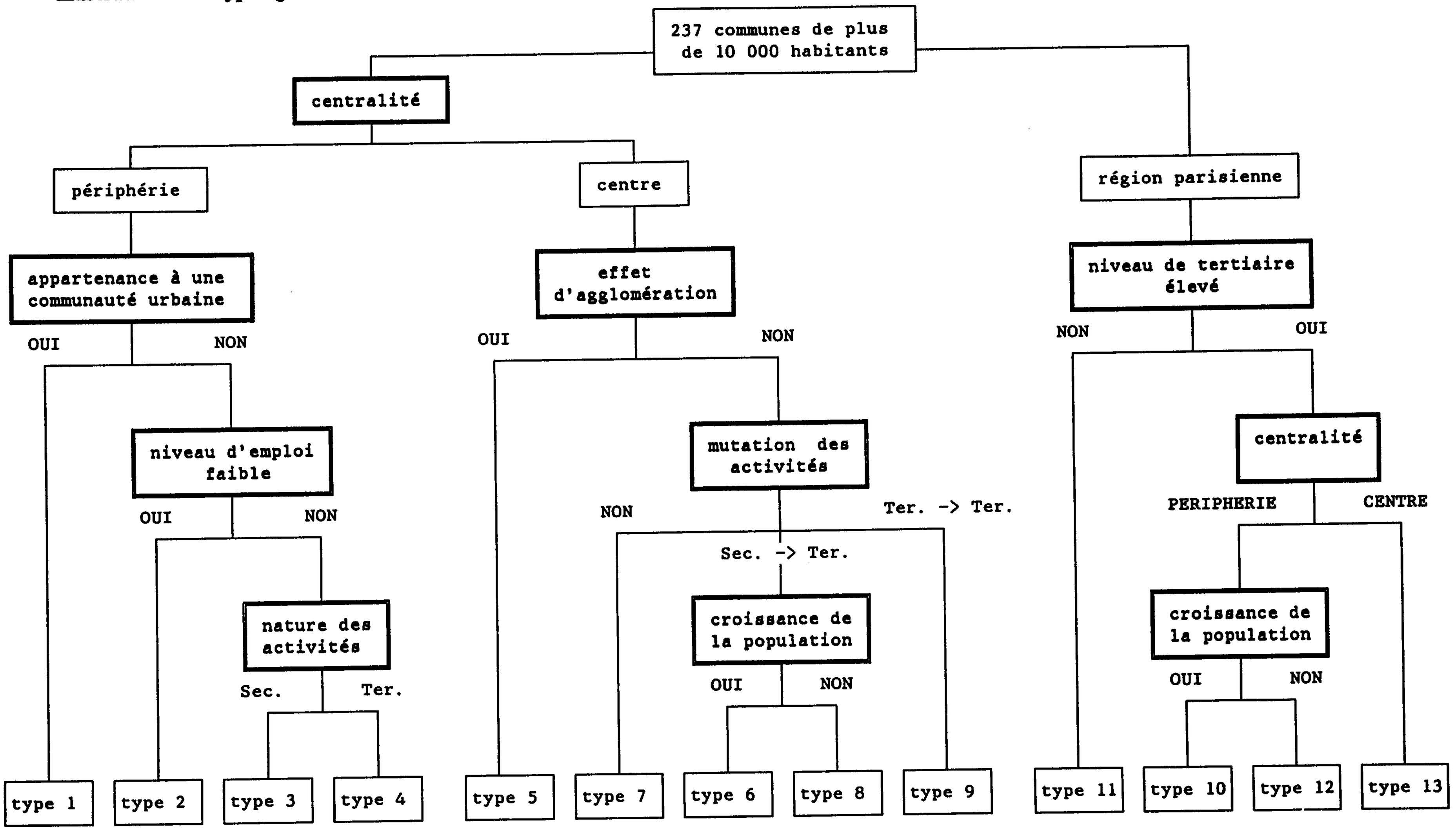
- Le premier cas correspond à la situation en l'état, un type (type 3) a des activités plutôt secondaires et l'autre type (type 4) a des activités tertiaires fortement marquées.

- Le second est relatif à une tertiarisation de l'activité. Un type (type 7) ne subit pas cette évolution, deux types (types 6 et 8) subissent une mutation de leur activité initialement secondaire en une activité tertiaire et le quatrième type (type 9) déjà très tertiaire se tertiarise encore plus (tertiaire supérieur).

- Le troisième cas concerne les communes parisiennes et permet de distinguer le seul type parisien qui a des activités qui ne sont pas fortement tertiaires.

Si la nature des activités de la population n'explique pas toute la typologie, elle en constitue un élément fondamental. Il semble donc que l'on puisse réellement parler de typologie fortement marquée par le niveau d'activités tertiaires.

Illustration 26 : Typologie des communes de plus de 10 000 habitants selon leur structure d'investissement



Sec. -> Ter. : Les activités initialement secondaires se tertiarisent
Ter. -> Ter. : Tertiarisation accrue (tertiaire supérieur)

Avertissement : les alternatives indiquées ici correspondent à des tendances

C - UN MODELE DE DEPENSE D'INVESTISSEMENT

Les déterminants les plus pertinents pour décrire la typologie mise en évidence de manière empirique sont donc les suivants :

- centralité
- nature d'activité et son évolution
- effet d'agglomération et/ou appartenance à une communauté urbaine.
- croissance de la population et caractéristiques d'âge
- niveau d'emploi

En revenant au cadre conceptuel, on s'aperçoit que :

- les critères relatifs à la nature des activités, aux caractéristiques de population et au niveau d'emploi sont des mesures du contexte urbain.

- le critère de centralité est lui lié à la morphologie des communes et donc au profil urbanistique. On peut de plus y rattacher l'effet d'agglomération dès lors qu'on l'analyse comme une contrainte externe.

- l'appartenance à un groupement de communes constitue un cas particulier. Elle peut tout d'abord être liée à un effet d'agglomération (communautés urbaines, districts), auquel cas on retrouve le cas précédent. Elle peut ensuite être liée à la coopération intercommunale, pour laquelle la notion de contrainte n'est pas adaptée.

Ainsi, les déterminants de la typologie sont cohérents avec notre cadre conceptuel initial. De plus, ils sont mesurables sur l'ensemble des communes.

La typologie telle qu'elle a été définie et ses liens avec les caractéristiques de population et d'emploi et de leurs évolutions constituent donc une modélisation des dépenses d'investissement des communes.

BIBLIOGRAPHIE

BARGE P., BARTHELEMY J.R., LORRAIN D., MICHEAU M., LANGUMIER J.F.
L'intervention économique de la commune; Syros; Paris, 1983.

BASSAND M.
Villes, régions et sociétés, Presses Polytechniques Romandes, 1982.

BETTINGER C.
Dimension historique diversifiée et prospective européenne; contribution au premier Colloque International des Services Publics Locaux; Paris, avril 1989.

CASTELLS M., GODARD F.
Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain; Mouton; Paris, 1974.

CONFAIS S., DUCHEMIN C., PIERRE-FONTAINE M.
Le comportement des administrations publiques locales : le modèle CDC-BIPE; in Revue d'Economie Régionale et Urbaine; 1985, n° 3; pp. 617-655.

DERYCKE P.H.
Economie et planification urbaine; tome 1 : l'espace urbain; PUF; Paris, 1979.

DERYCKE P.H., GILBERT G., TREMBLAY A.
Un modèle de comportement financier des communes françaises; CEREVE; Université Paris X; Nanterre, 1984.

FAIVRE D'ARCIER B.
La dépense communale de transport dans l'agglomération annécienne (1978-1983); Rapport IRT-CESA; Lyon, 1985.

FAIVRE D'ARCIER B.
Dépenses d'investissement des communes de plus de 10 000 habitants de l'agglomération annécienne : séries chronologiques de 1972 à 1983; Rapport INRETS-CESA; Lyon, 1985.

GUENGANT A.
Un modèle macro-économique de comportement financier des communes en longue période; in Revus d'Economie Régionale et Urbaine; 1985, n° 3; pp. 583-616.

KOBIELSKI J.
L'influence de la structure des communes urbaines sur leurs dépenses de fonctionnement; Thèse pour le Doctorat de Sciences Economiques, soutenue le 26 juin 1974; Université de Rennes.

KUPER L.
Les communes et la crise 1973-1983; Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-Fance; Paris, 1985.

KUPER L.
Les communes face à la crise 1973-1983 : dix ans de budgets communaux; in Cahiers de l'IAURIF; 1986, n° 77; pp. 22-28.

LAGROYE J., WRIGHT V.
Les structures locales en Grande-Bretagne et en France; sous la direction de Jacques Lagroye et Vincent Wright; Notes et Etudes Documentaires; La Documentation Française; Paris, 1982.

LACOSTE G.
Etudes prospectives de finances locales : mode d'utilisation du modèle CECILIA; Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile de France; Paris, 1985.

LEBART L., MORINEAU A., FENELON J.P.
Traitement des données statistiques; Dunod; Paris, 1982.

LE MONDE
Les élections municipales de mars 1983; Supplément aux Dossiers et documents du Monde; 1983.

LIMOUZIN P.
Idéologies et politiques municipales; in Revue d'Economie Régionale et Urbaine; 1984, n° 3; pp. 379-400.

LOJKINE J.
Le marxisme, l'Etat et la question urbaine; PUF; Paris, 1977.

MARTIN F.
in Développement urbain et analyse économique, compte-rendu du colloque international tenu à Québec du 8 au 11 septembre 1968; Cujas; Paris, 1968; pp. 115-124.

MARTIN F.
in Essais sur le développement régional, textes réunis par Donald J. Savoie et A. Raynauld; Les presses de l'Université de Montréal; Montréal, 1986; pp. 123-124.

MENY Y.
La réforme des collectivités locales en Europe, stratégies et résultats; sous la direction de Yves Mény; Notes et Etudes Documentaires; La Documentation Française; Paris, 1984.

MIGNOT D.
Une méthode d'analyse de l'investissement communal, communes de plus de 10 000 habitants; Coll. Etudes et Recherches, Laboratoire d'Economie des Transports; Lyon, 1987.

MIGNOT D., MOREAU P.
Les dépenses de voirie sur la période 1984-1988, approche des interdépendances comptables et techniques (cas des communes de plus de 10 000 habitants); Recherche réalisée pour le compte de l'Institut National du Génie Urbain Lyonnais; Laboratoire d'Economie des Transports; Lyon, 1990.

PERROUX F.
in Essais sur le développement régional, textes réunis par Donald J. Savoie et A. Raynauld; Les presses de l'Université de Montréal; Montréal, 1986; pp.27-37.

PREEL B.
Analyse économique des services urbains; Rapport pour le Plan Urbain; Bureau d'Informations et de Prévisions Economiques; Neuilly sur Seine, 1985

PROST M.A.
La hiérarchie des villes en fonction de leurs activités de commerce et de service; Gauthier-Villars; Paris, 1965.

PUMAIN D.
La dynamique des villes; Economica; Paris, 1982.

SAINT-JULIEN T.
Croissance industrielle et système urbain; Economica; Paris, 1982.

VATE M.
Leçons d'économie politique; Economica; Paris, 1978.

VIANES A.
La raison économique d'Etat; Presses Universitaires de Lyon; Lyon, 1980.

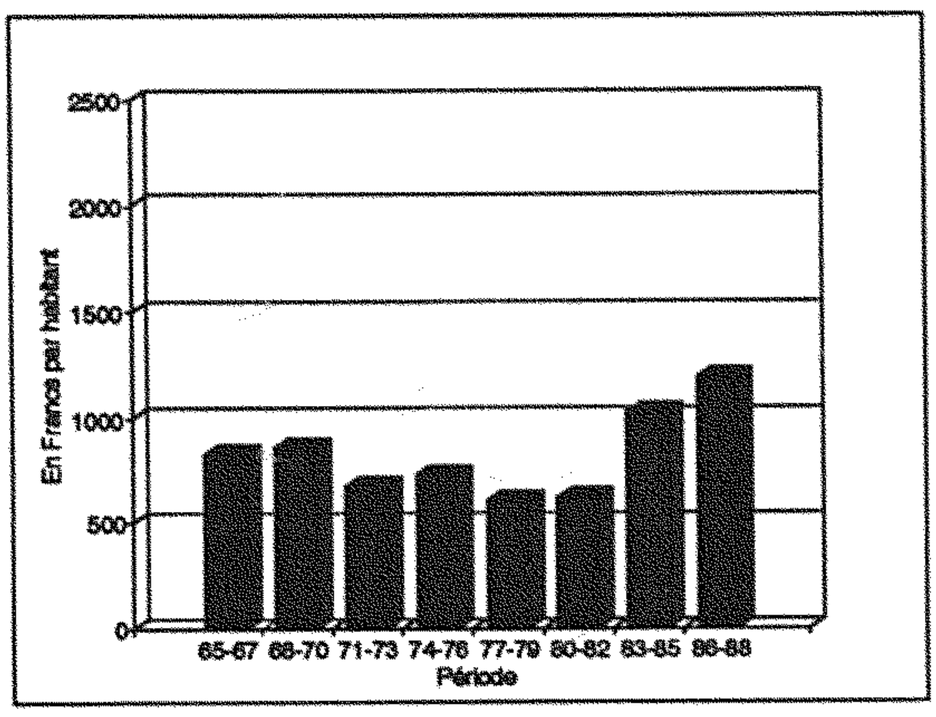
VOLLE M.
Analyse des données; Economica; Paris, 1978.

ANNEXES 1

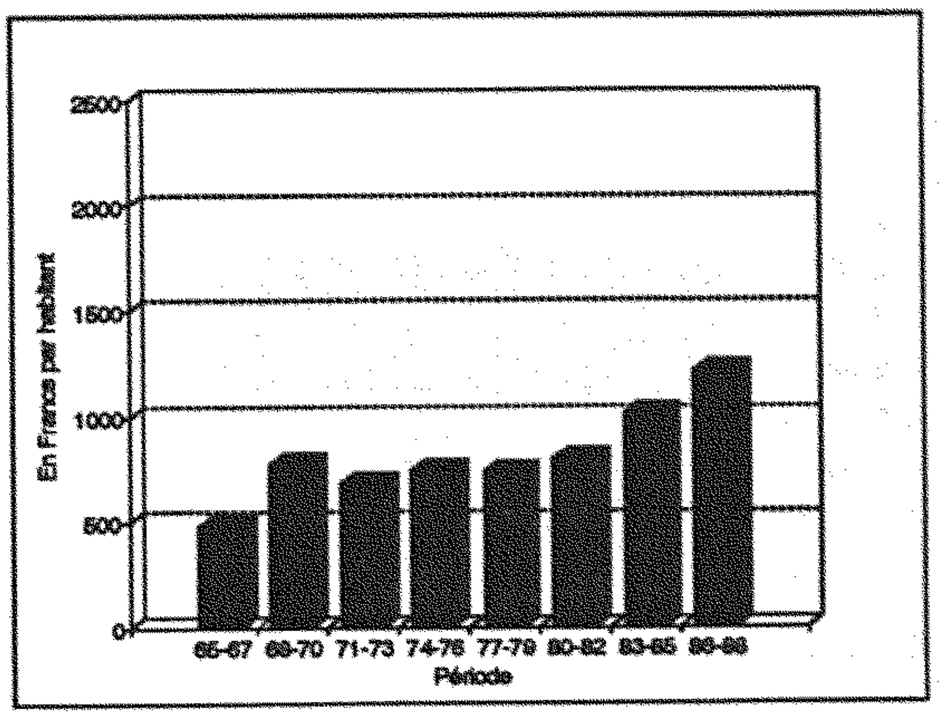
EVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT TOTAL SUR LA PERIODE 1965-1988 PAR TYPE DE COMMUNES ET PAR PERIODE TRIENNALE

Evolution de l'investissement par période et par type : périphérie
en Francs 1985 par habitant et par an

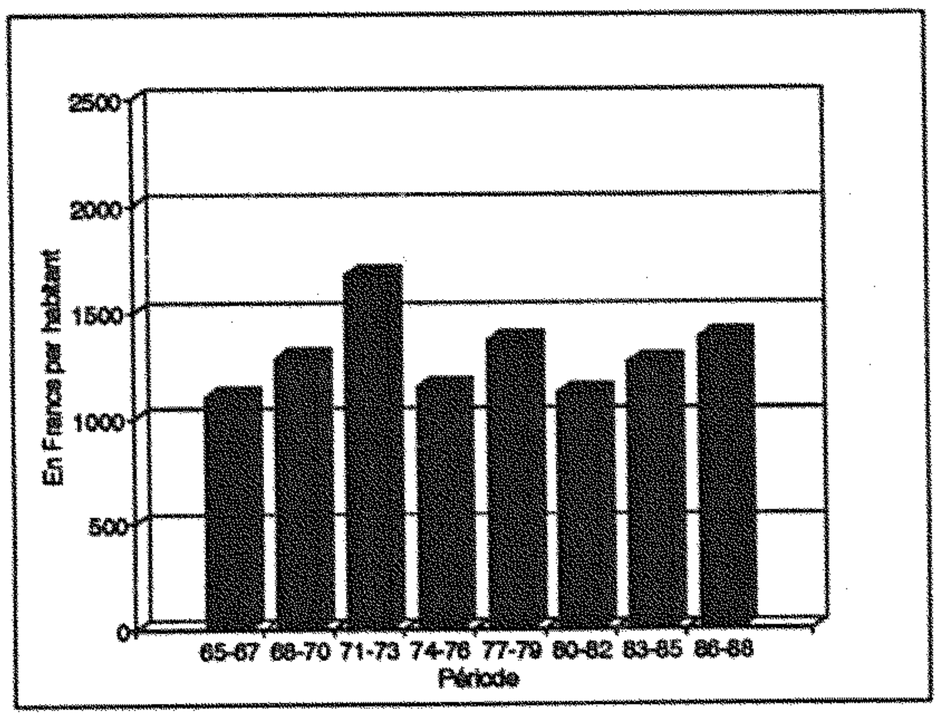
Type 1



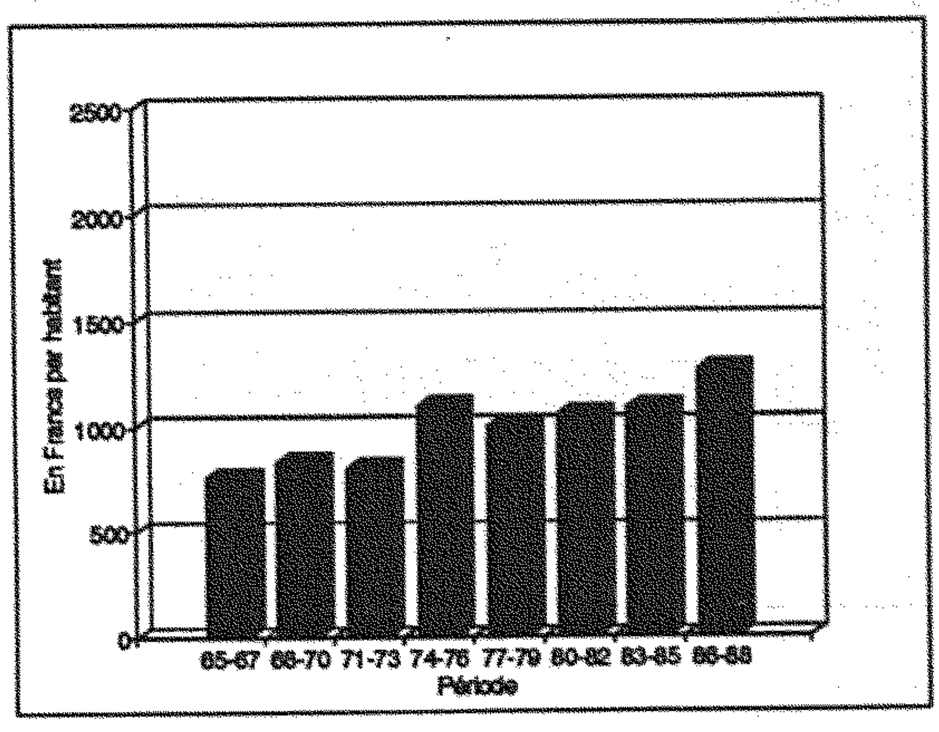
Type 2



Type 3

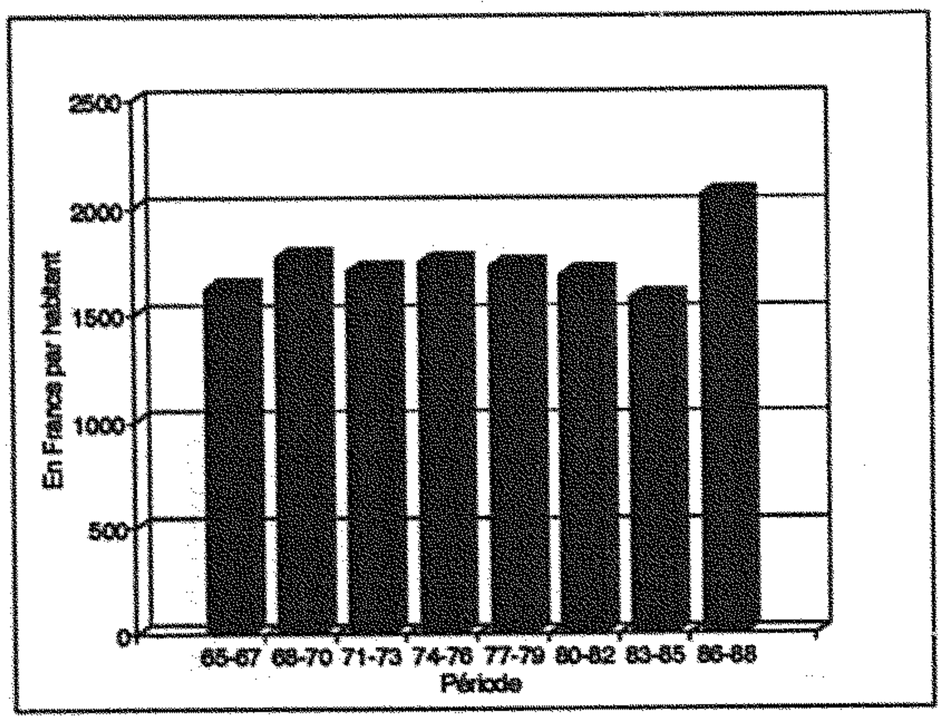


Type 4

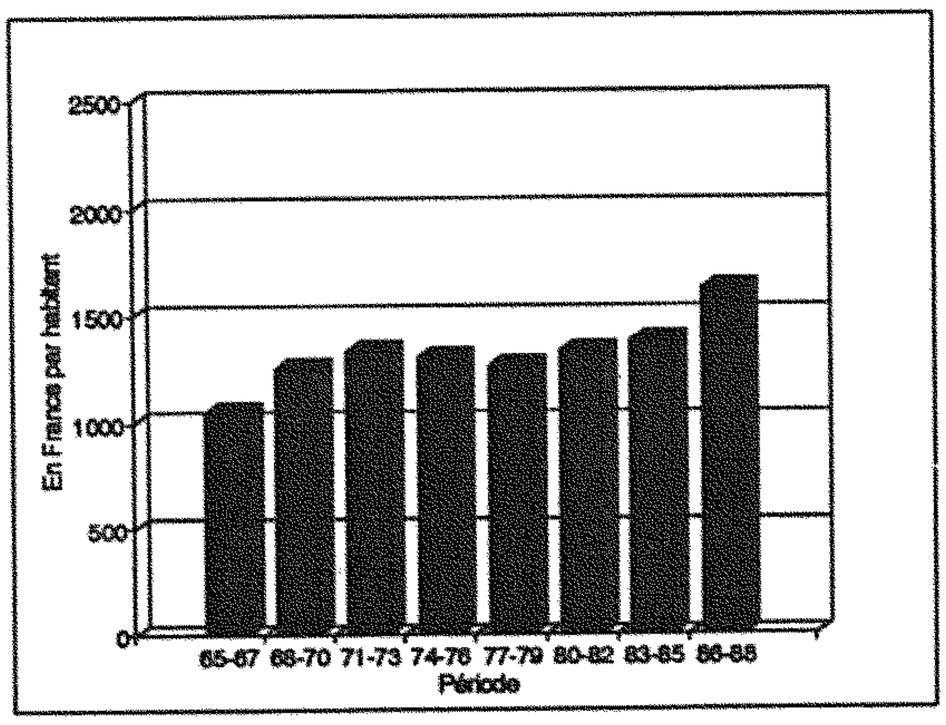


Evolution de l'investissement par période et par type : centre
en Francs 1985 par habitant et par an

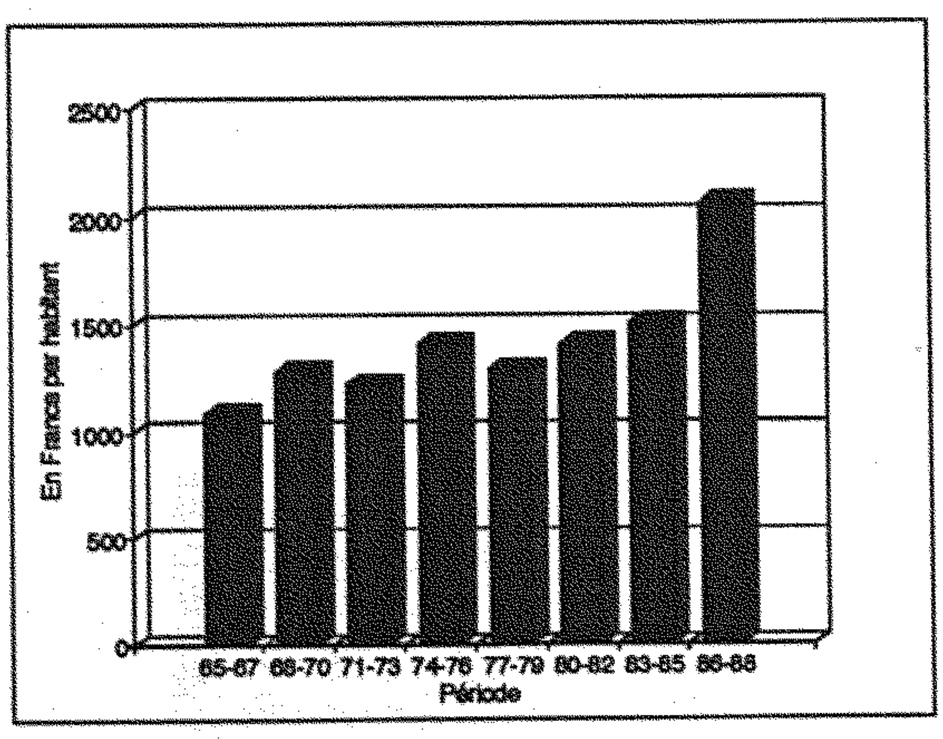
Type 5



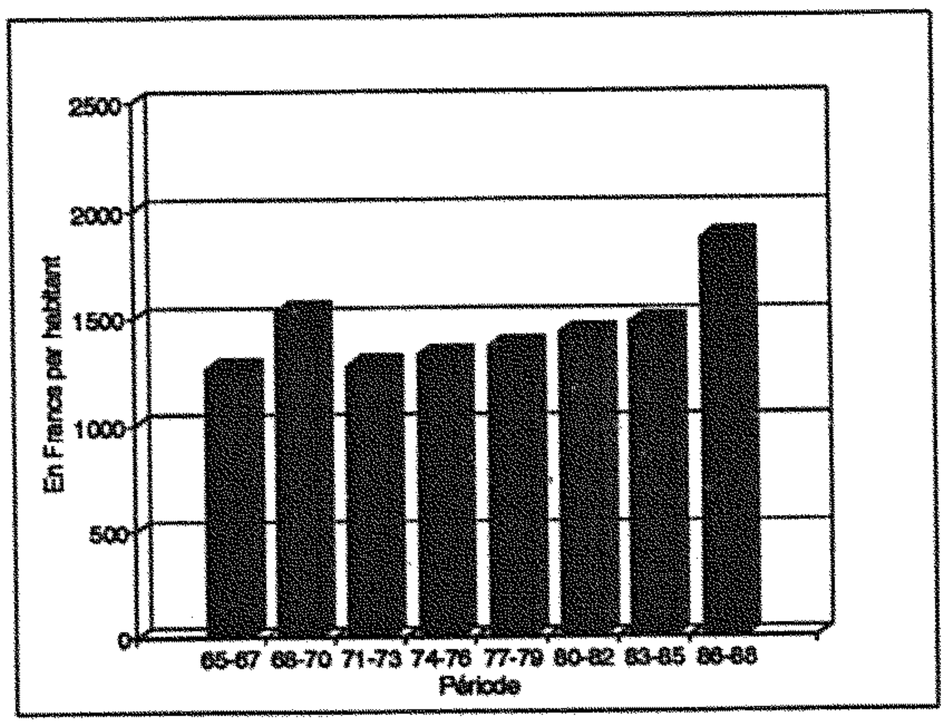
Type 6



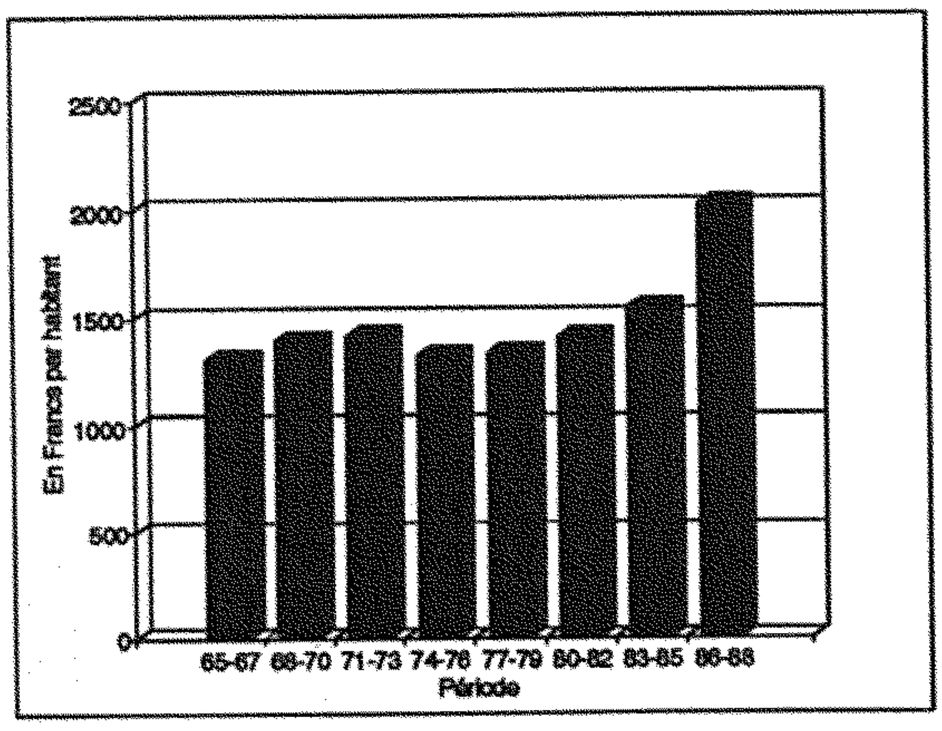
Type 7



Type 8

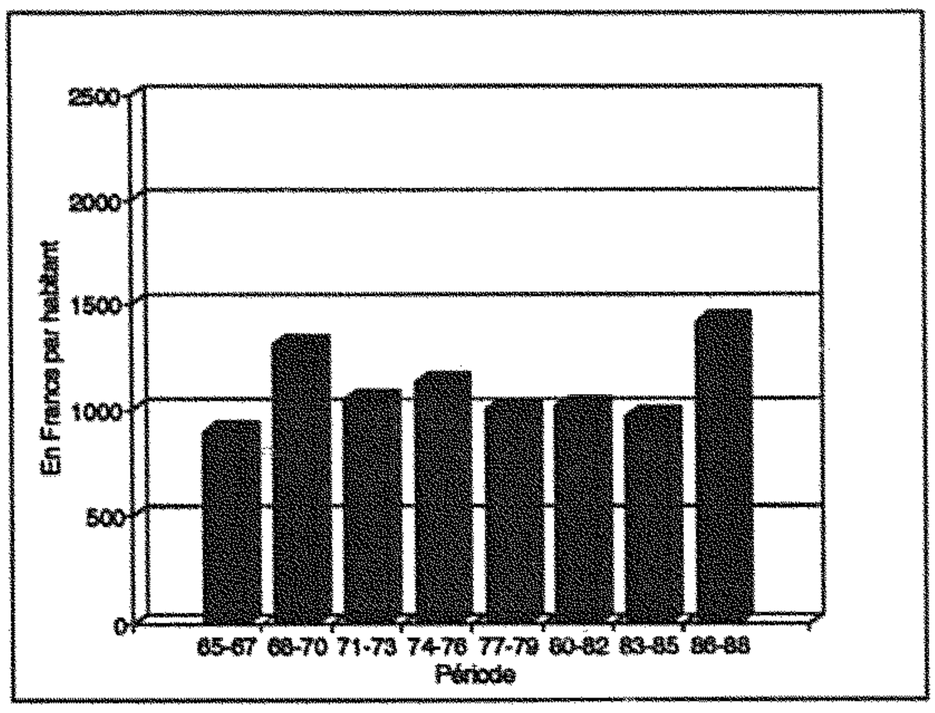


Type 9

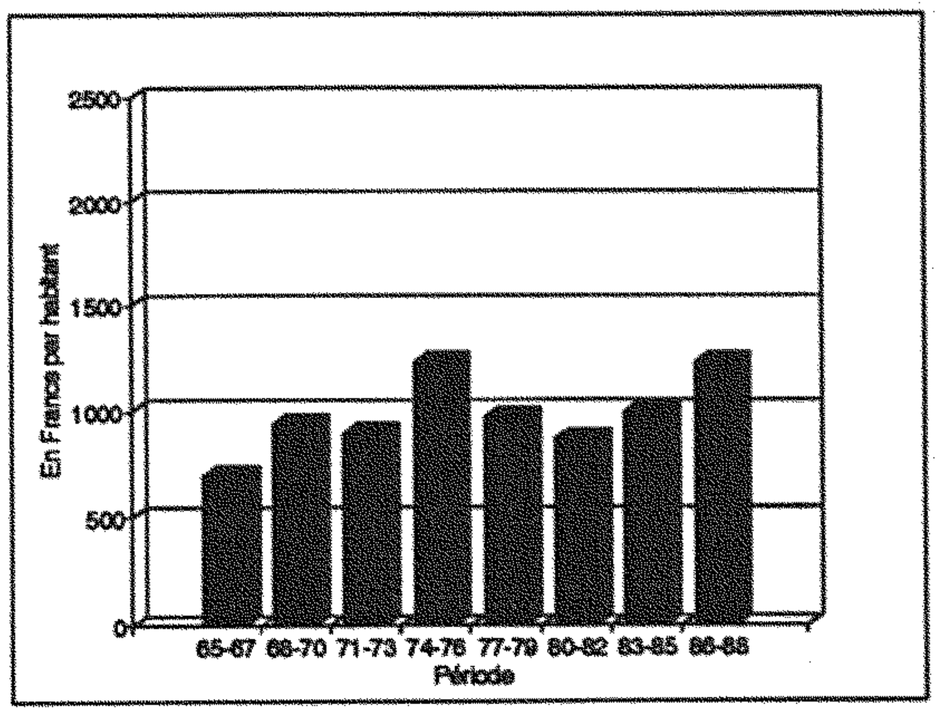


Evolution de l'investissement par période et par type : région parisienne
en Francs 1985 par habitant et par an

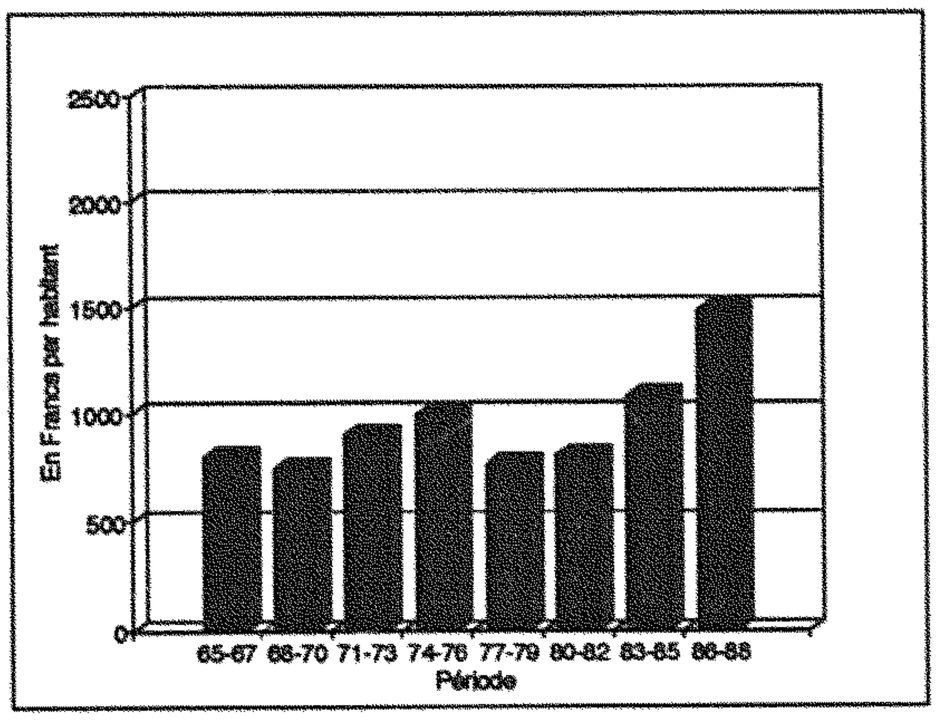
Type 10



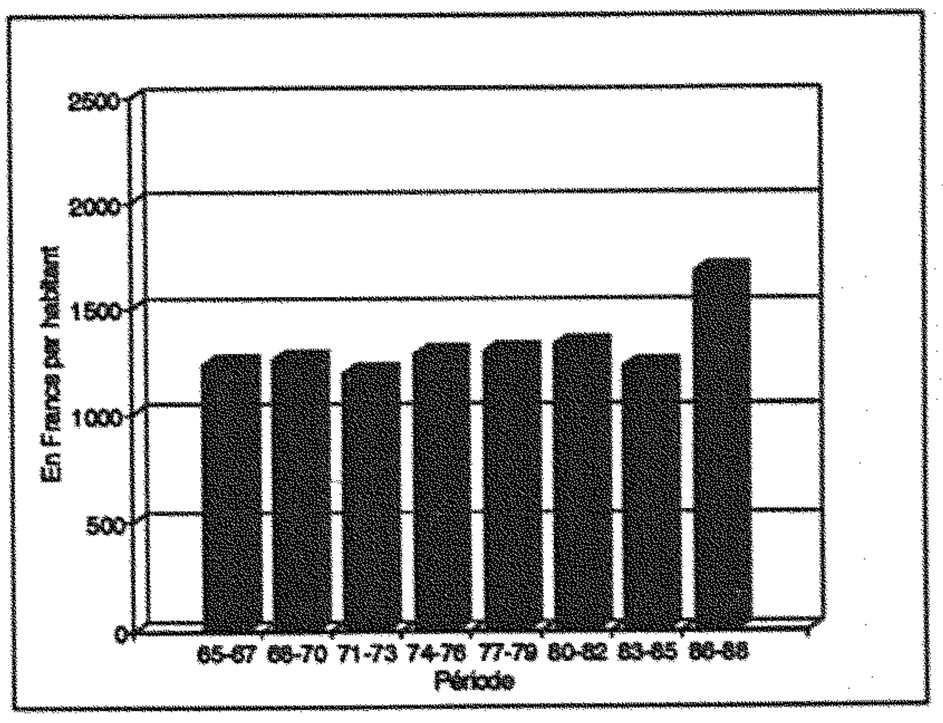
Type 11



Type 12



Type 13

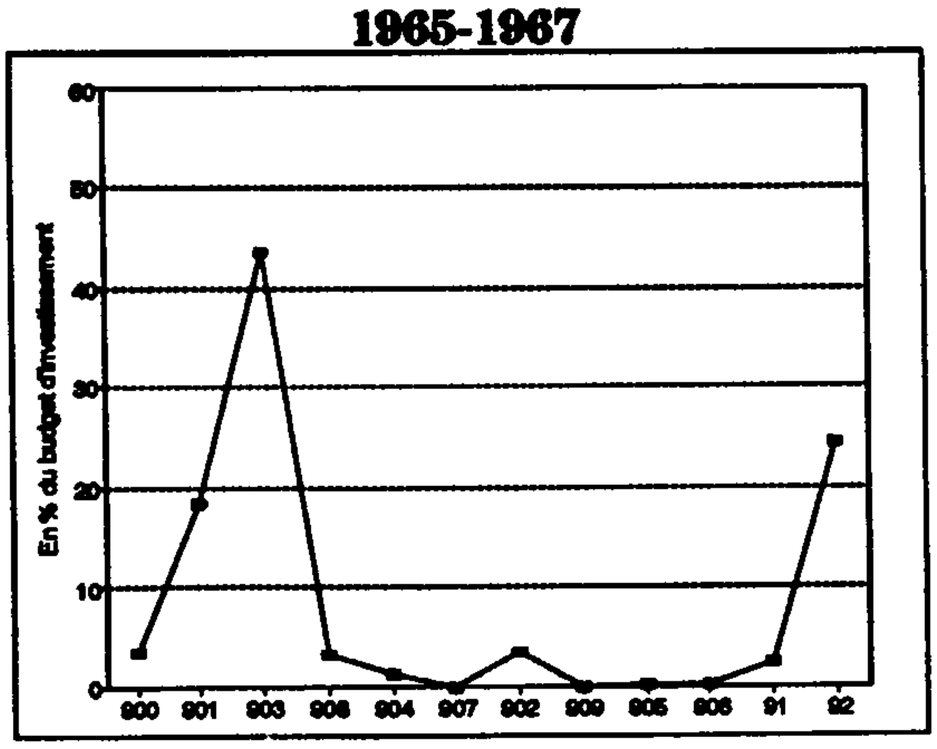


ANNEXES 2

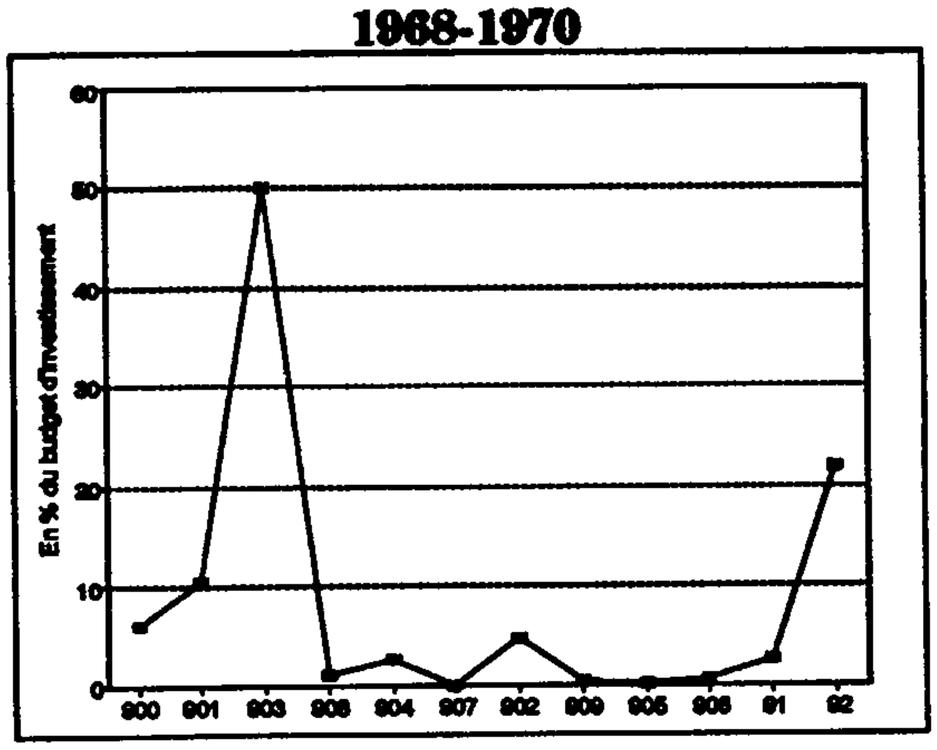
STRUCTURES DE L'INVESTISSEMENT PAR TYPE DE COMMUNES ET PAR PERIODE TRIENNALE

Structures d'investissement par période : Type 1 (périphérie)

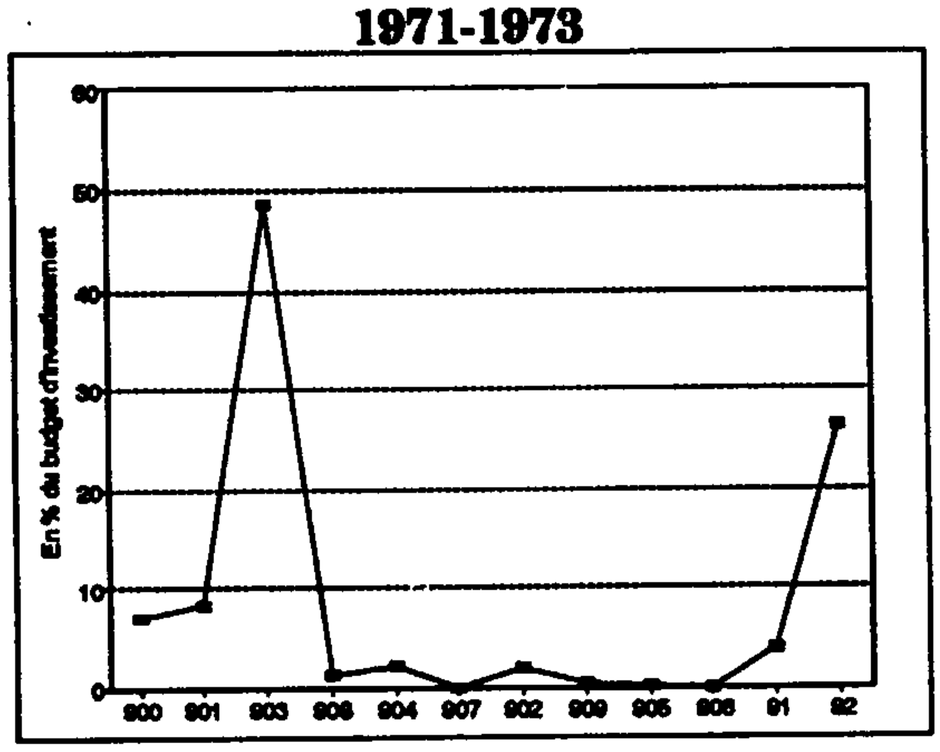
1965-1967



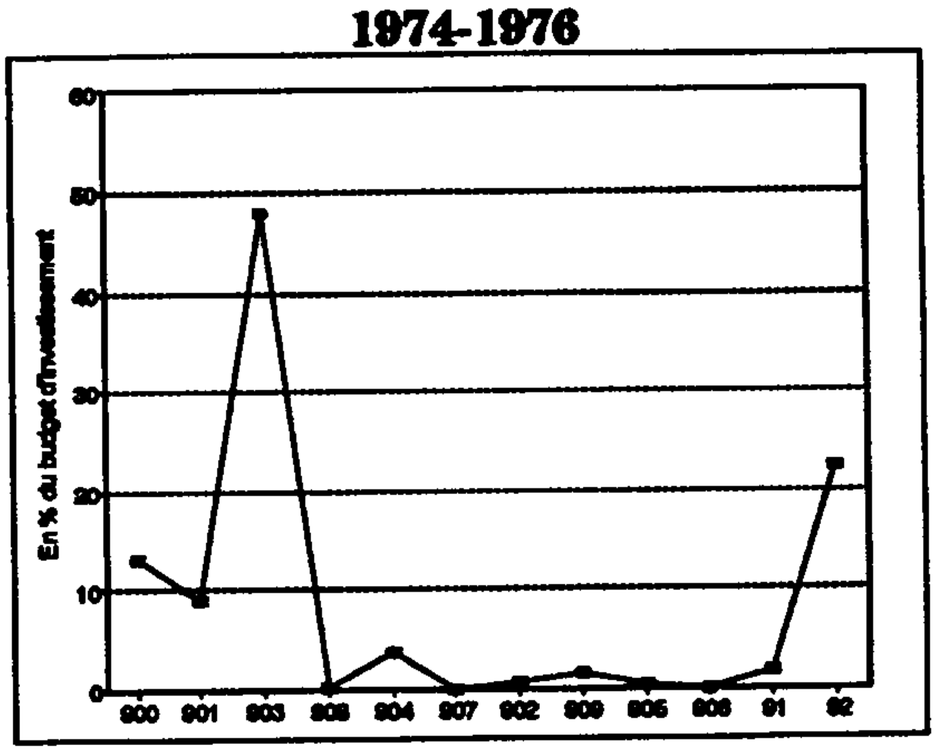
1968-1970



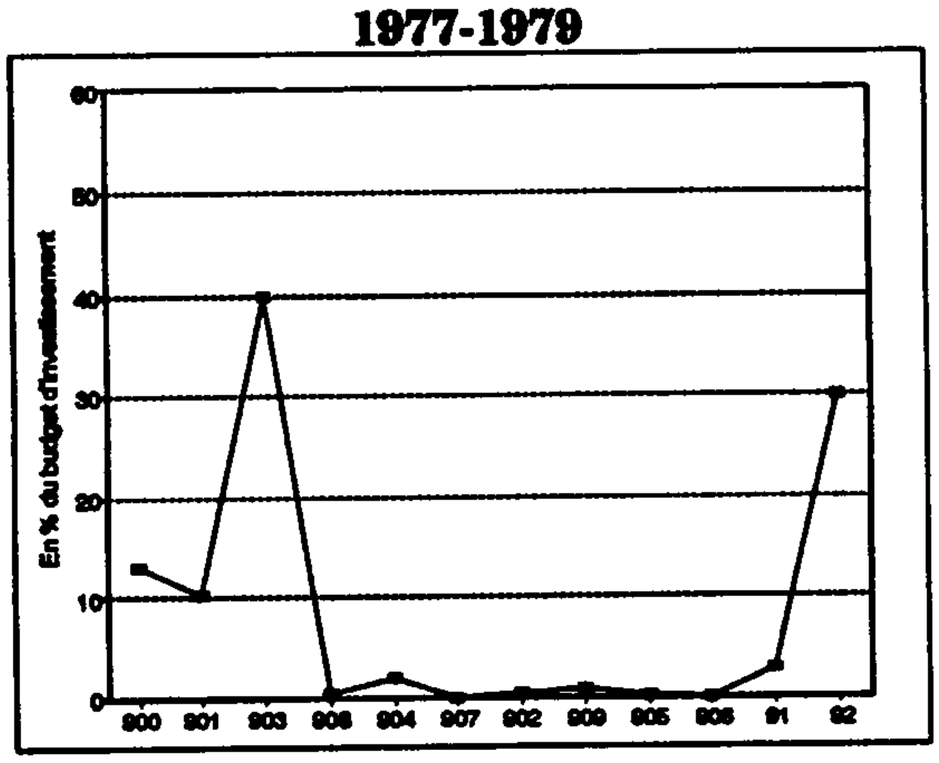
1971-1973



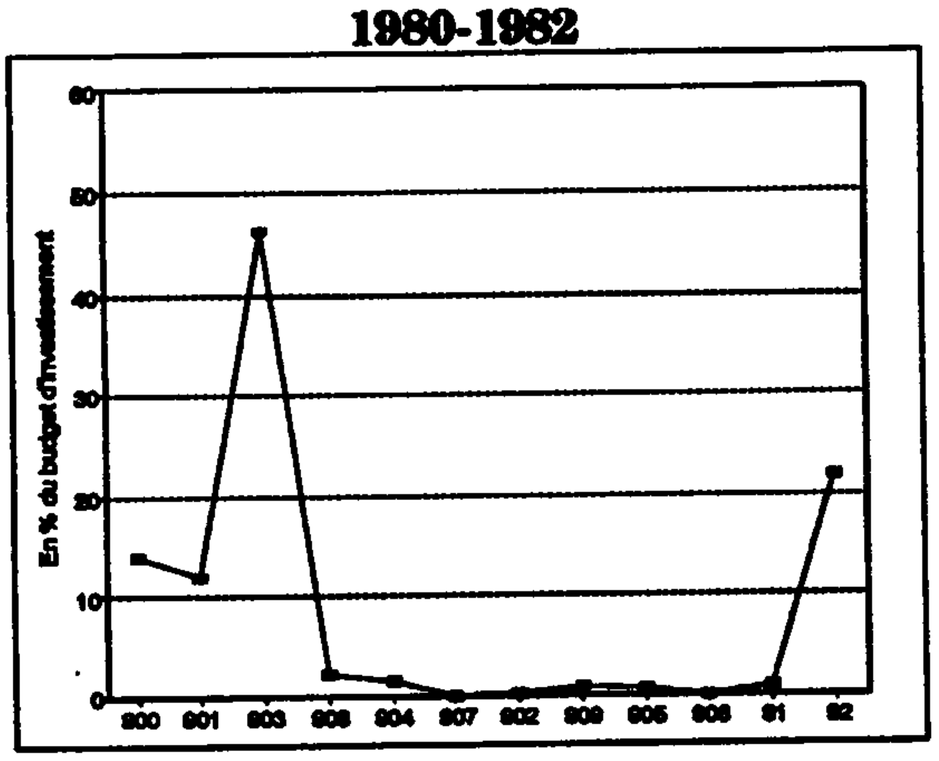
1974-1976



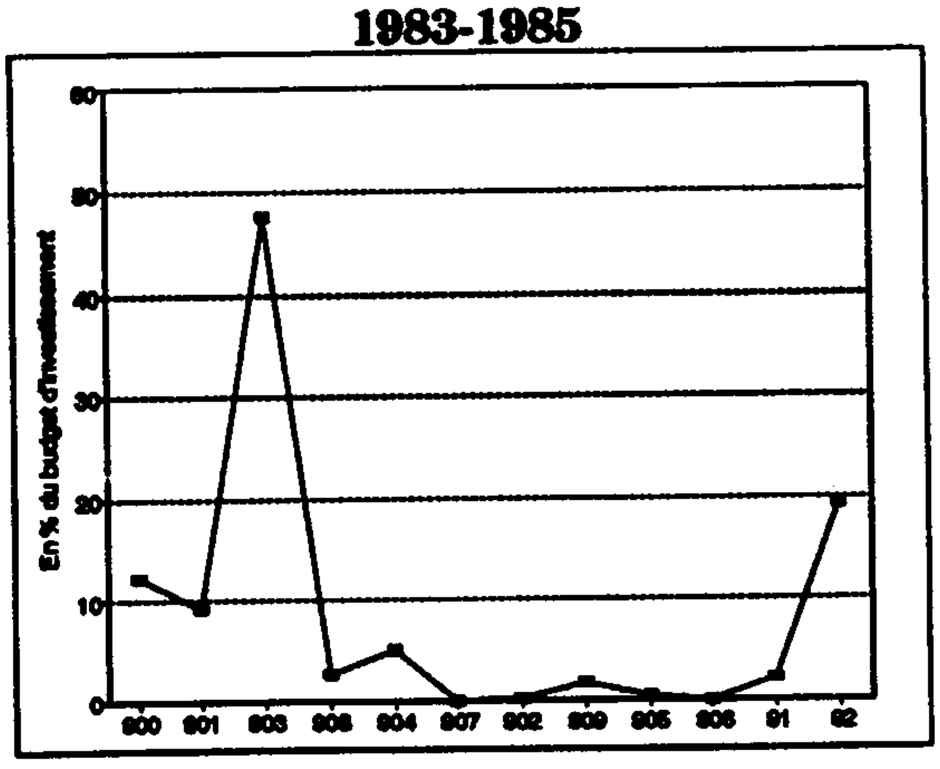
1977-1979



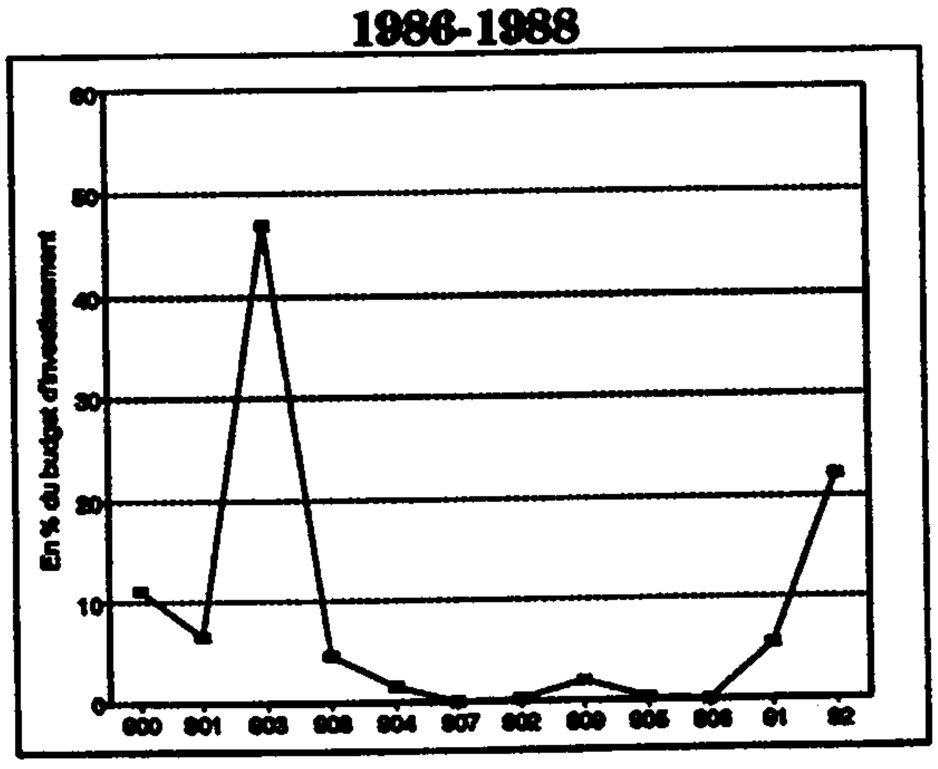
1980-1982



1983-1985

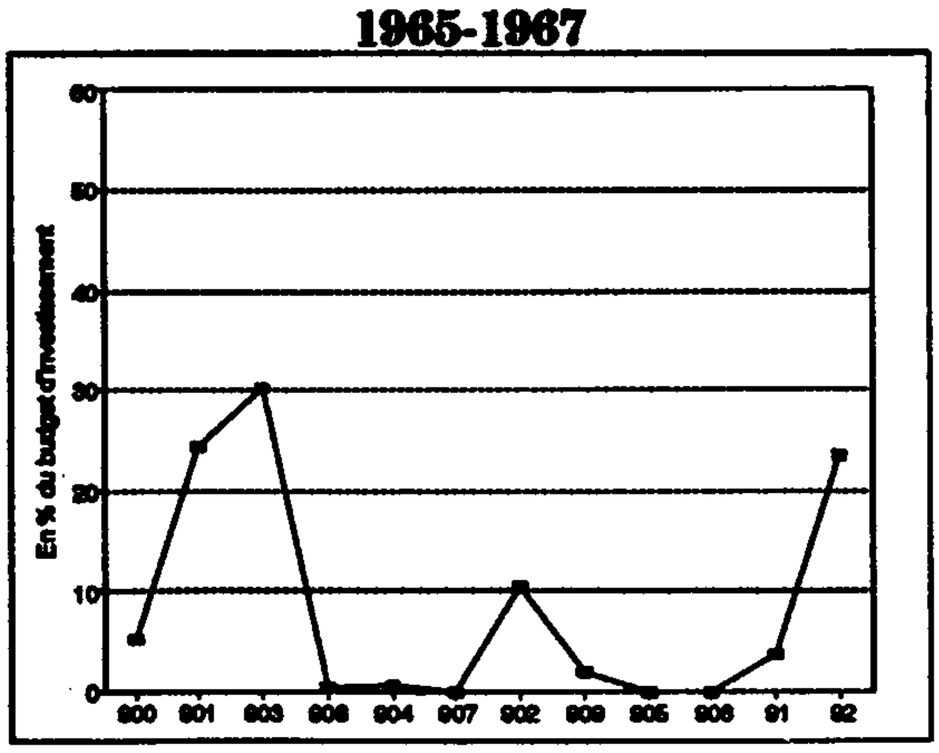


1986-1988

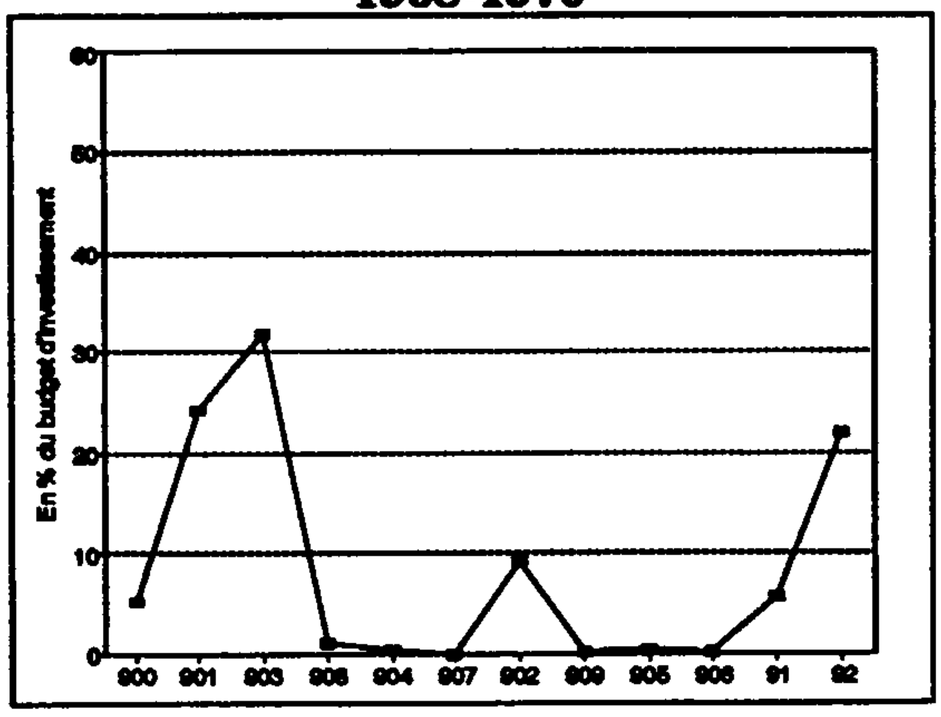


Structures d'investissement par période : Type 2 (périphérie)

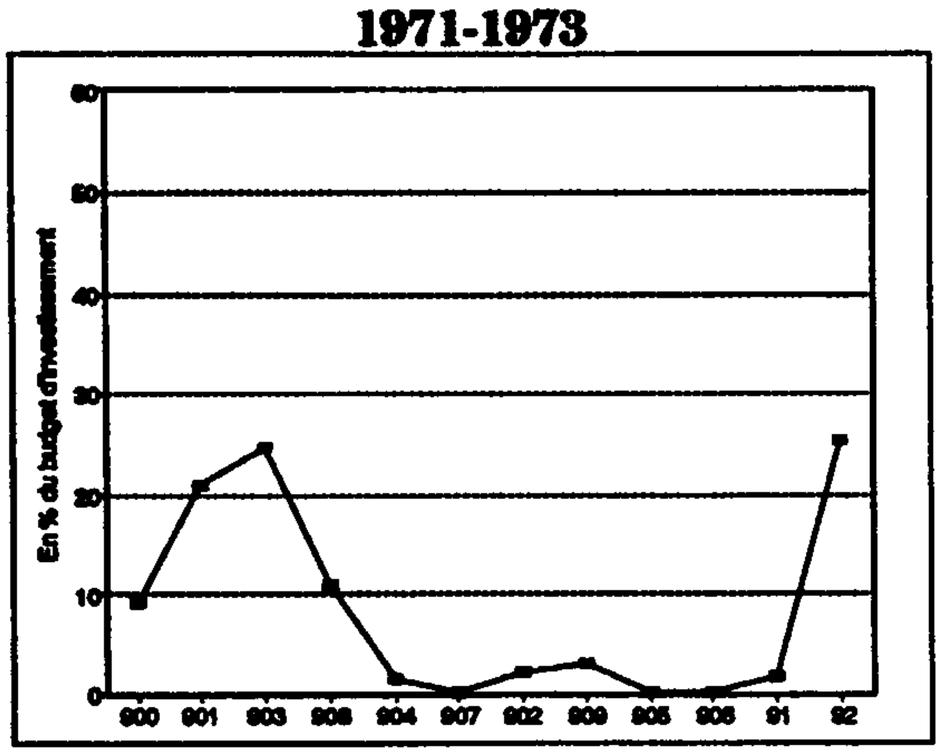
1965-1967



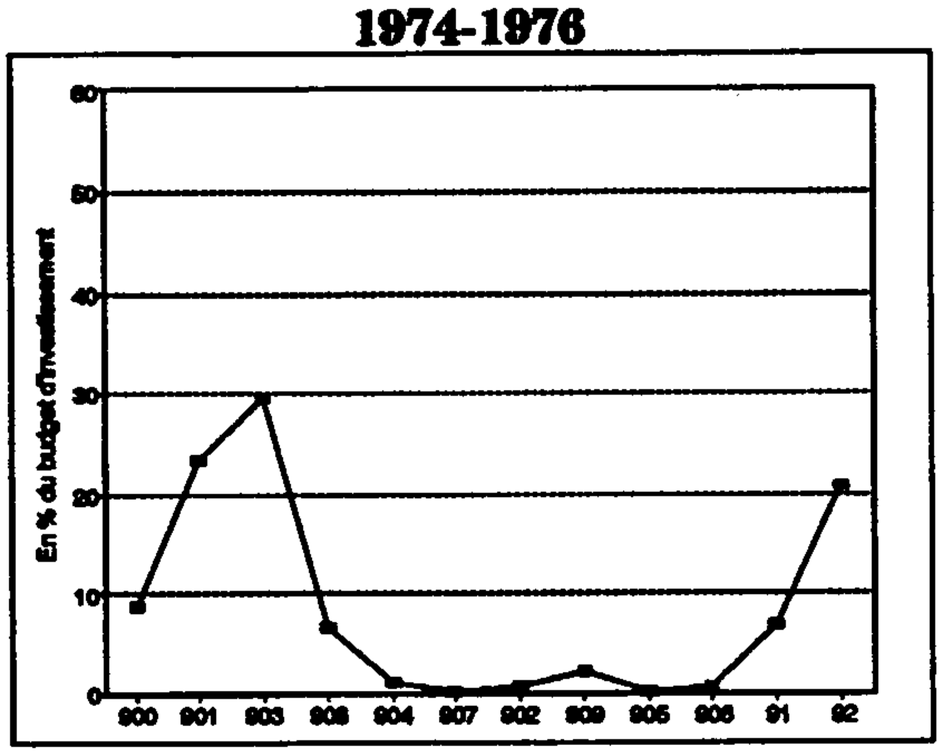
1968-1970



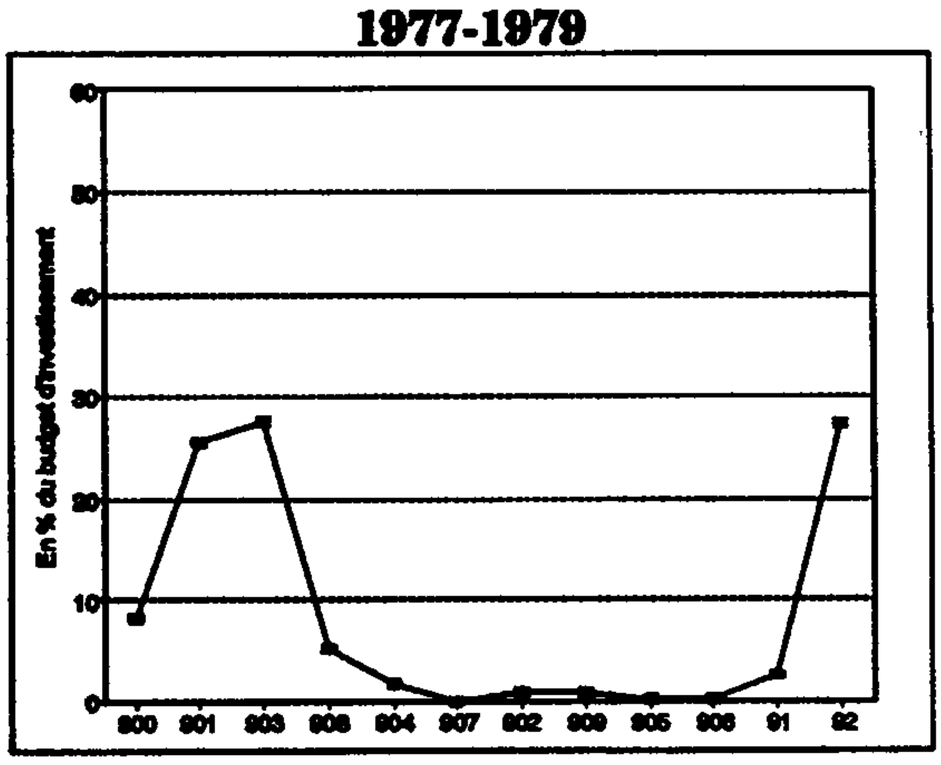
1971-1973



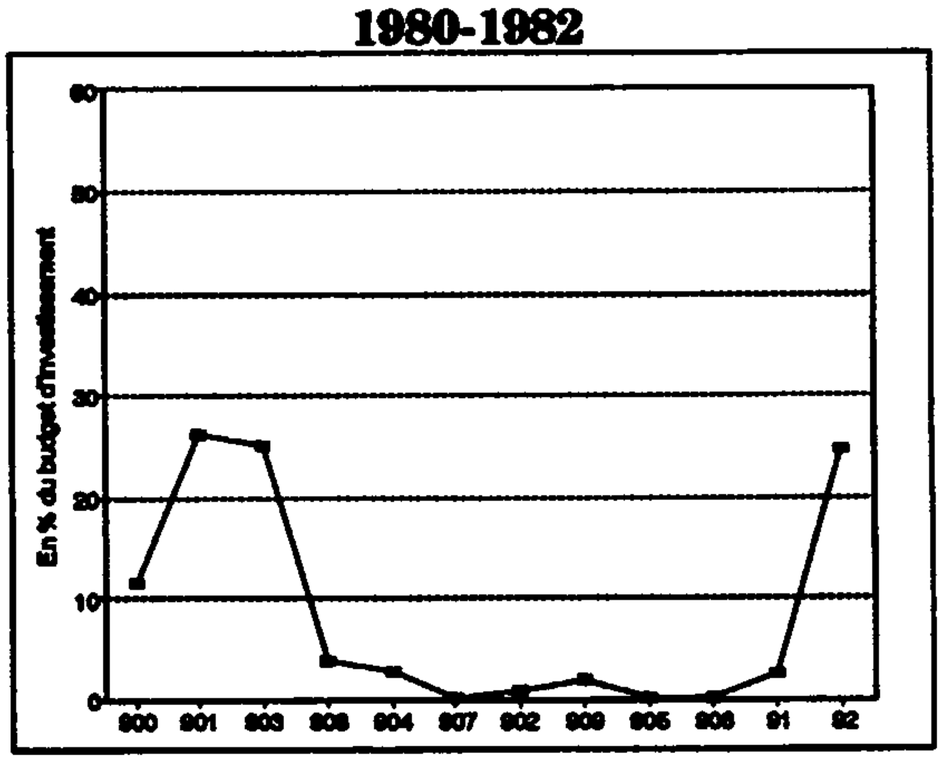
1974-1976



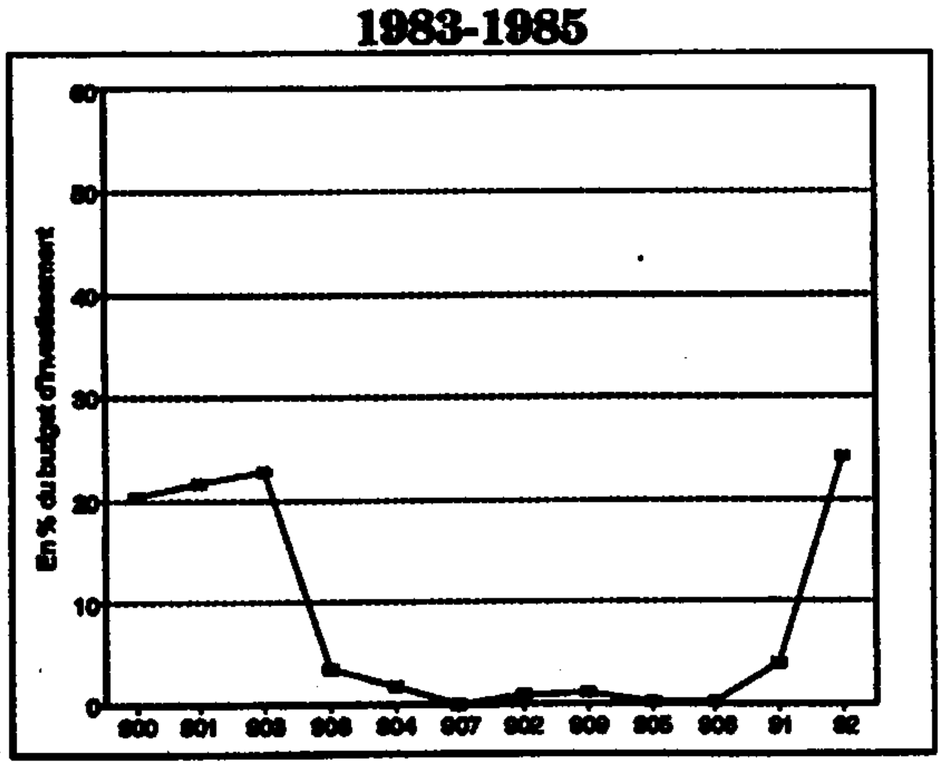
1977-1979



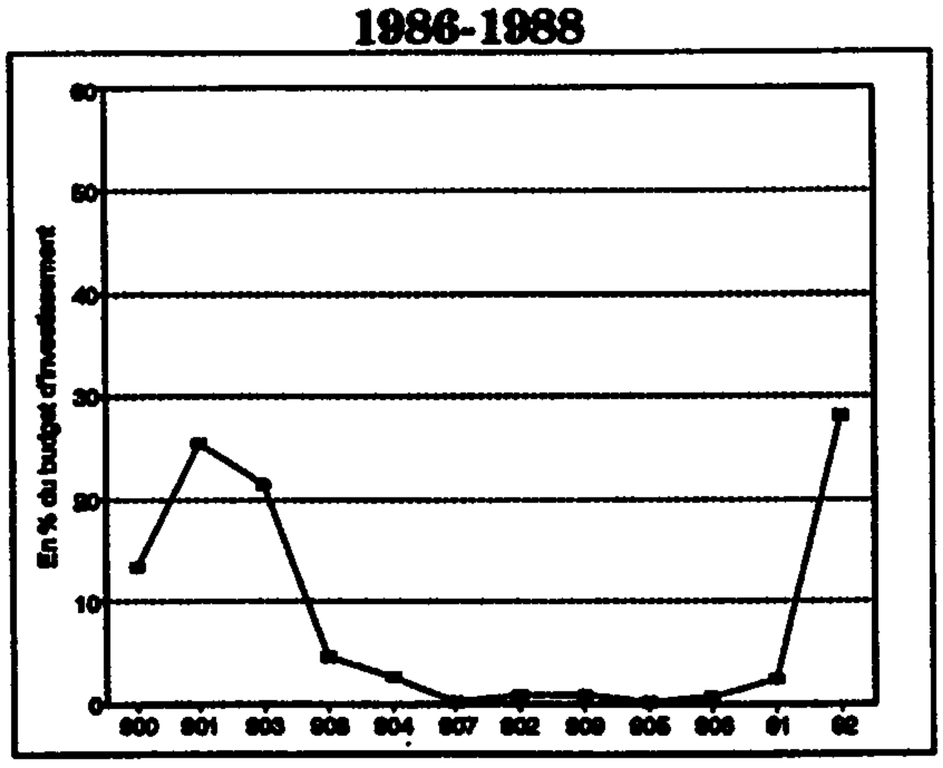
1980-1982



1983-1985

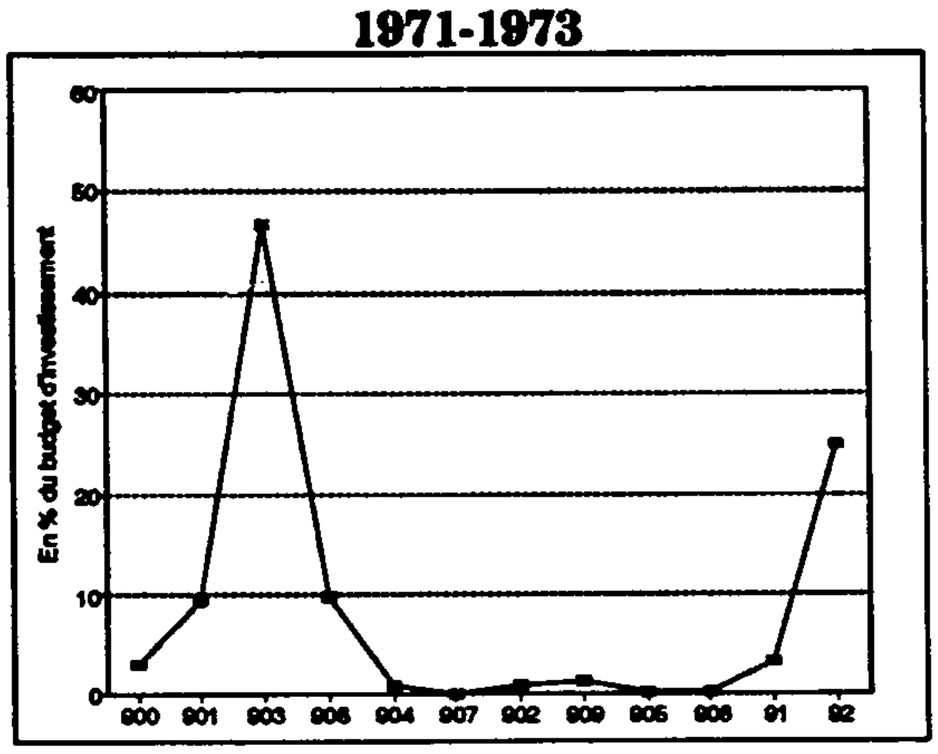


1986-1988

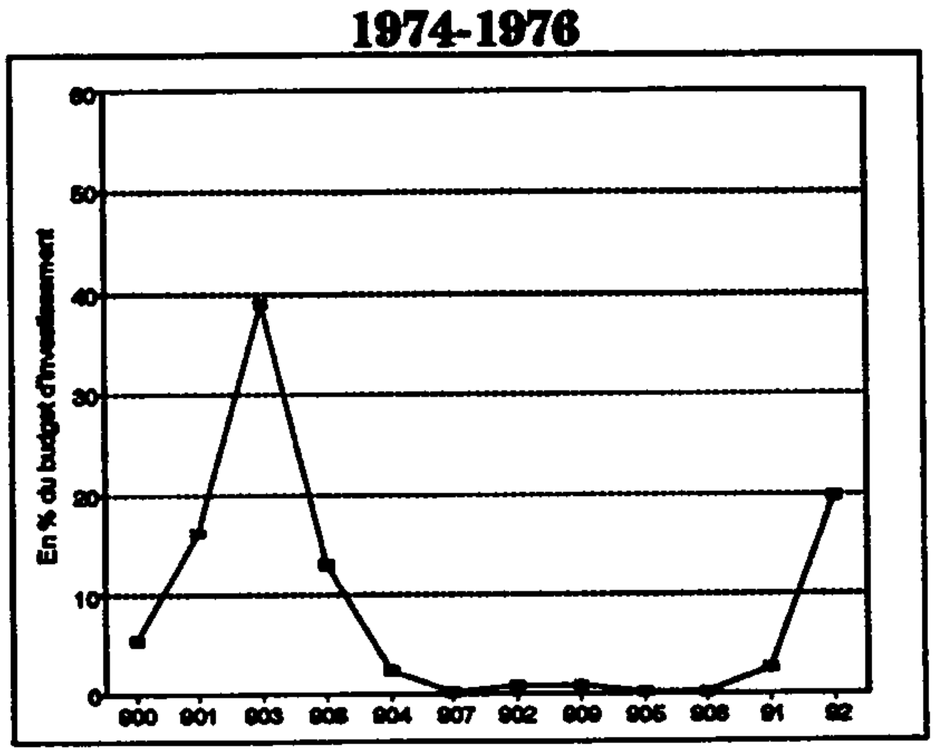


Structures d'investissement par période : Type 3 (périphérie)

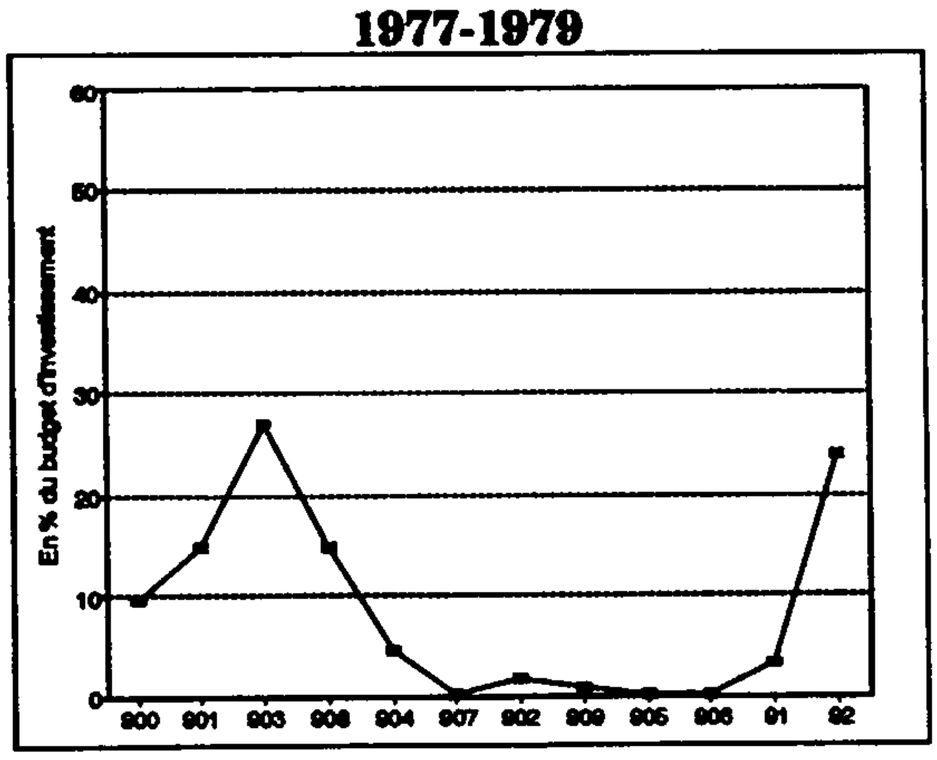
1971-1973



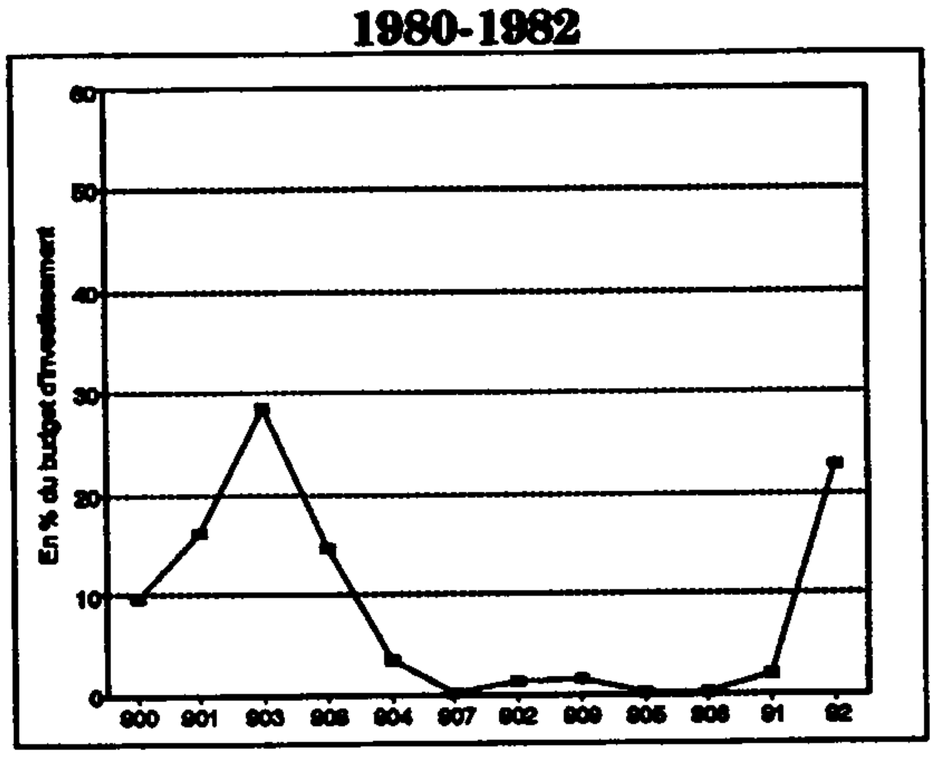
1974-1976



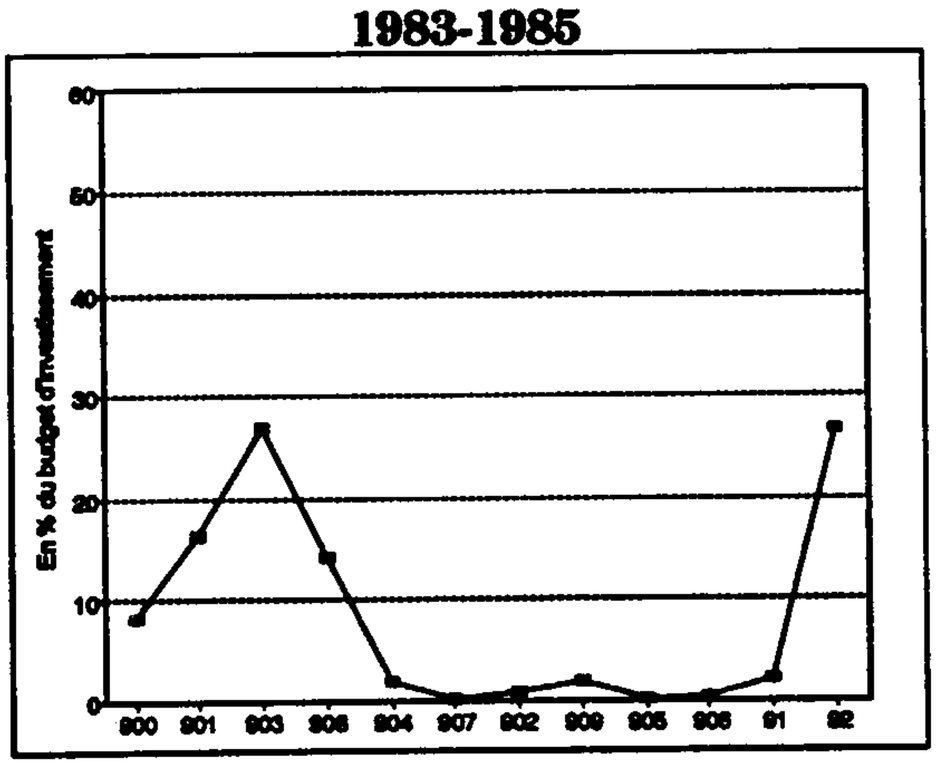
1977-1979



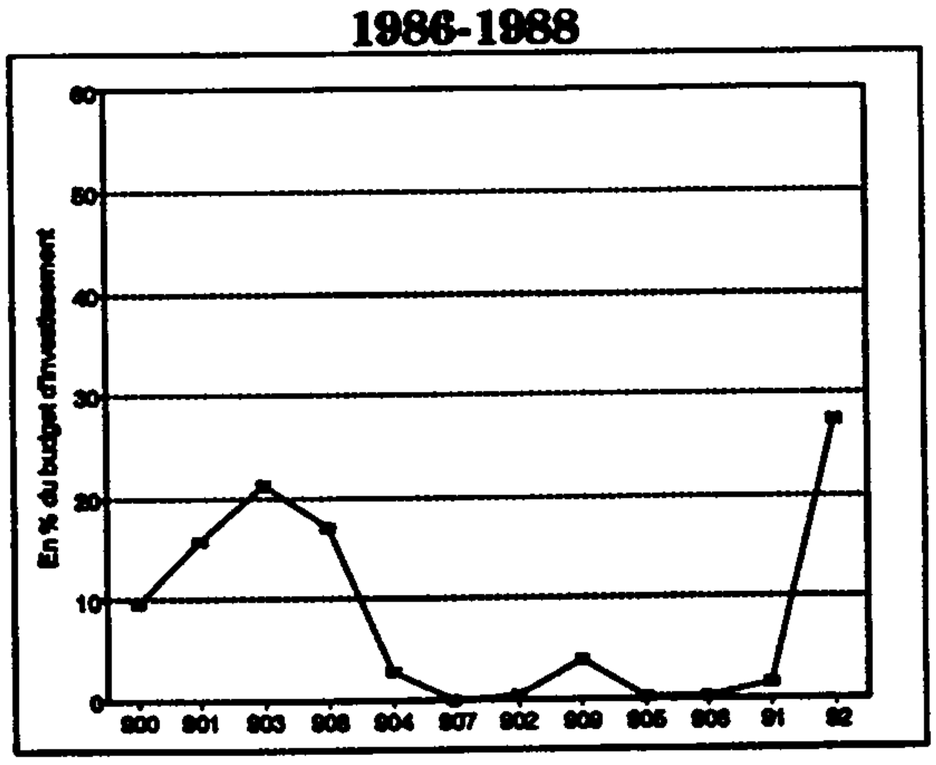
1980-1982



1983-1985

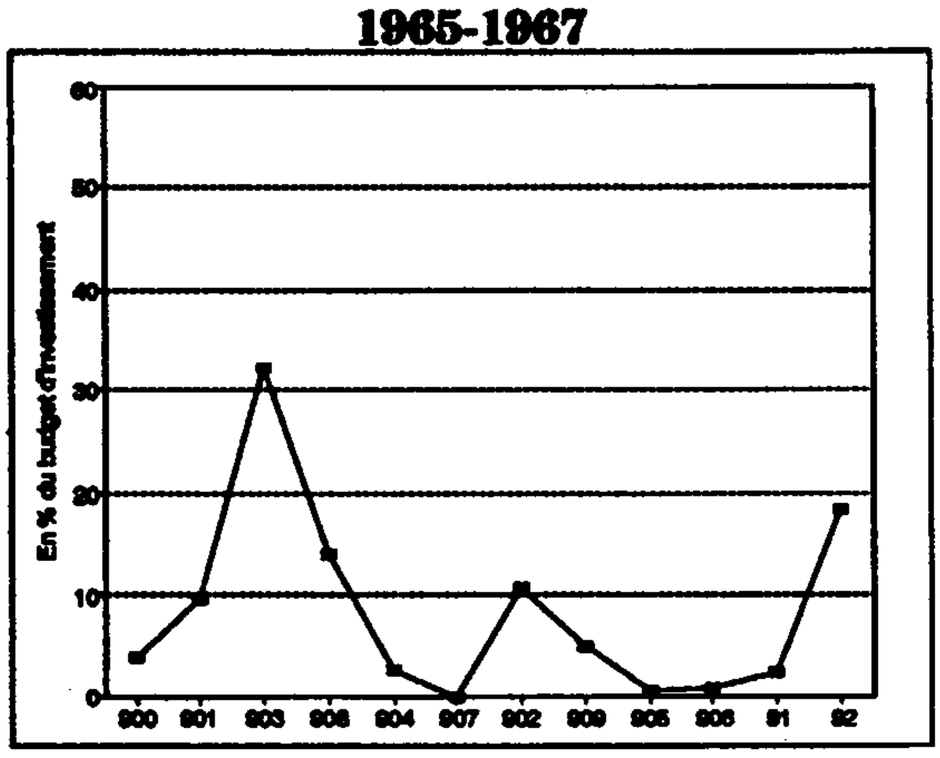


1986-1988

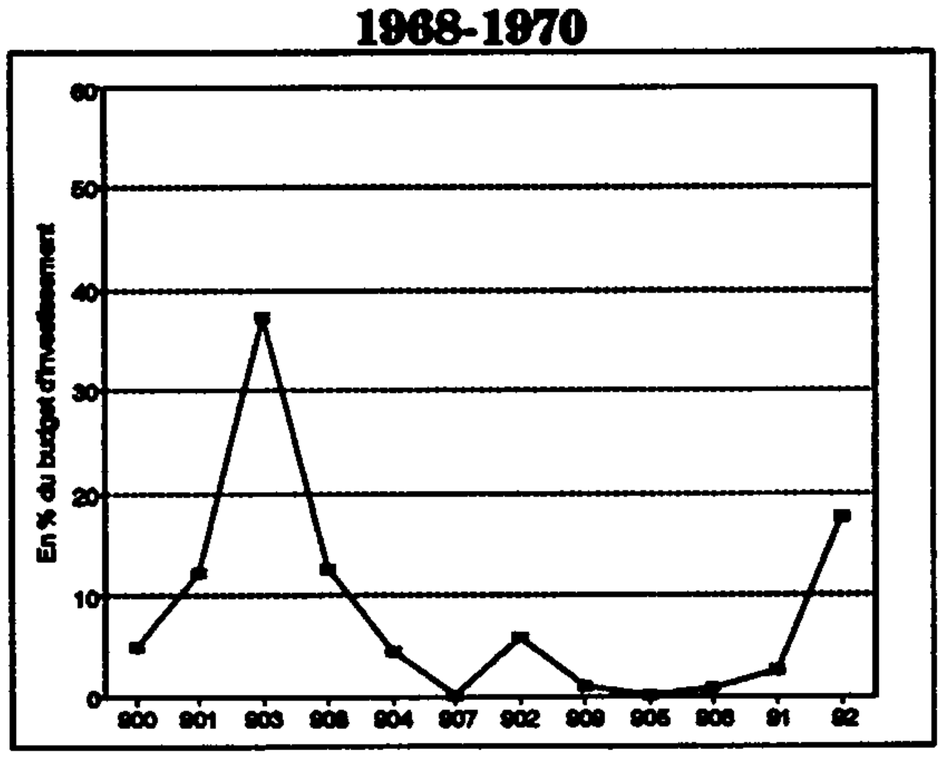


Structures d'investissement par période : Type 4 (périphérie)

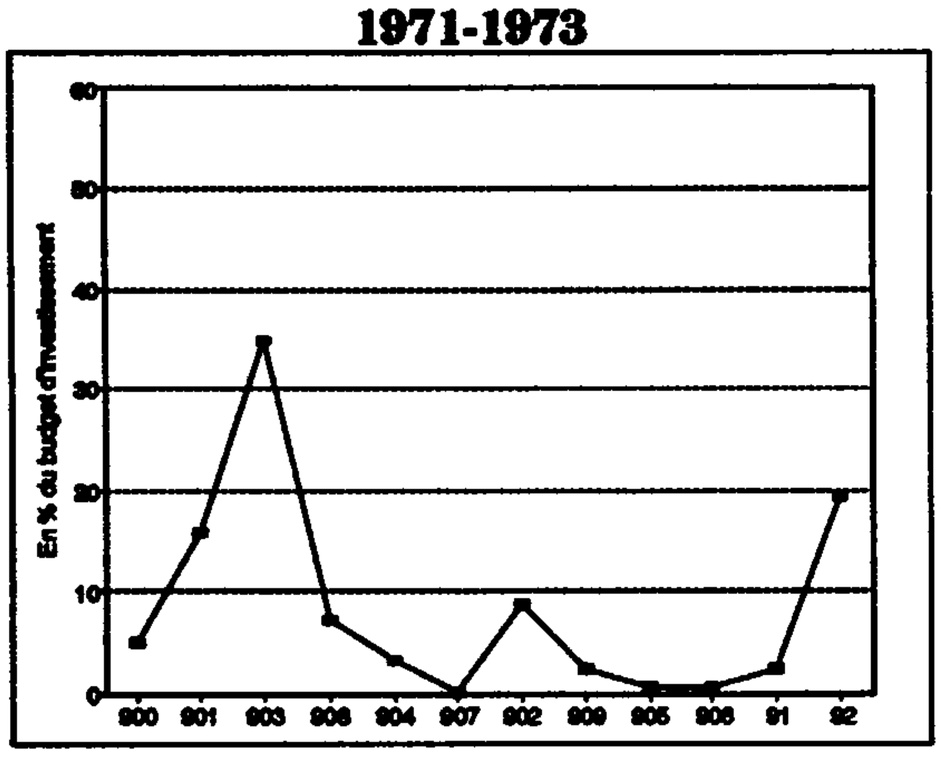
1965-1967



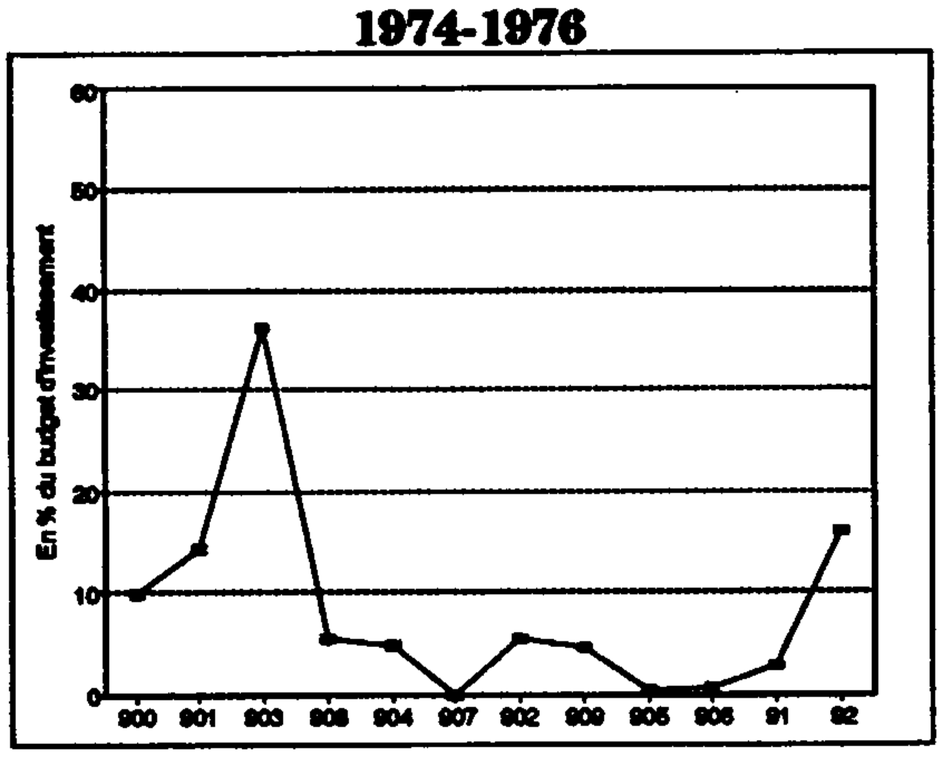
1968-1970



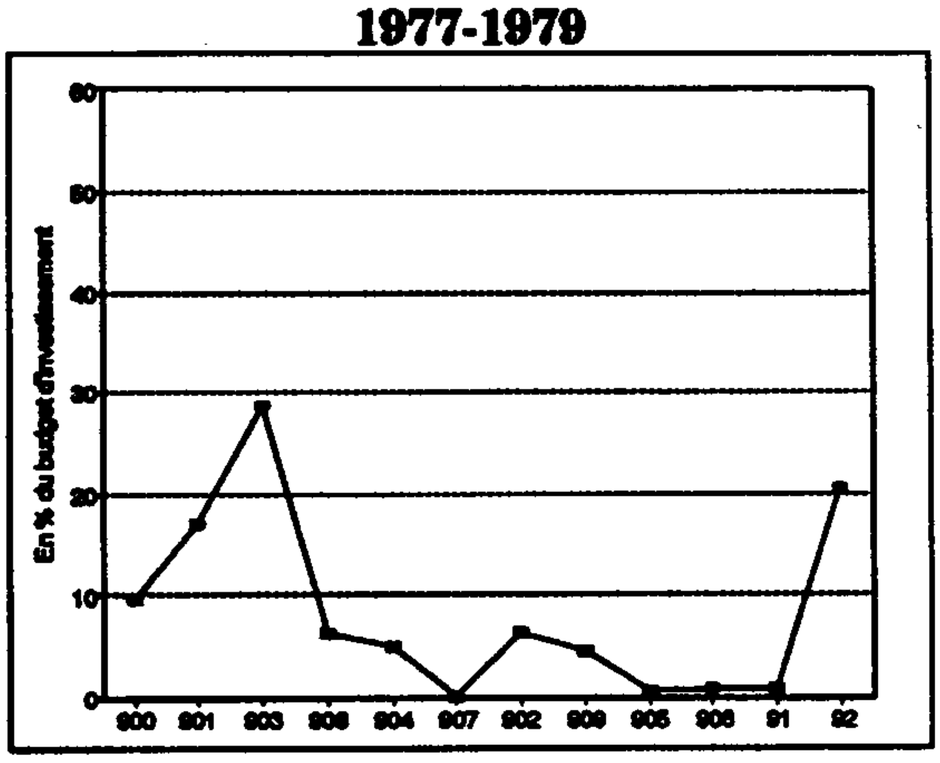
1971-1973



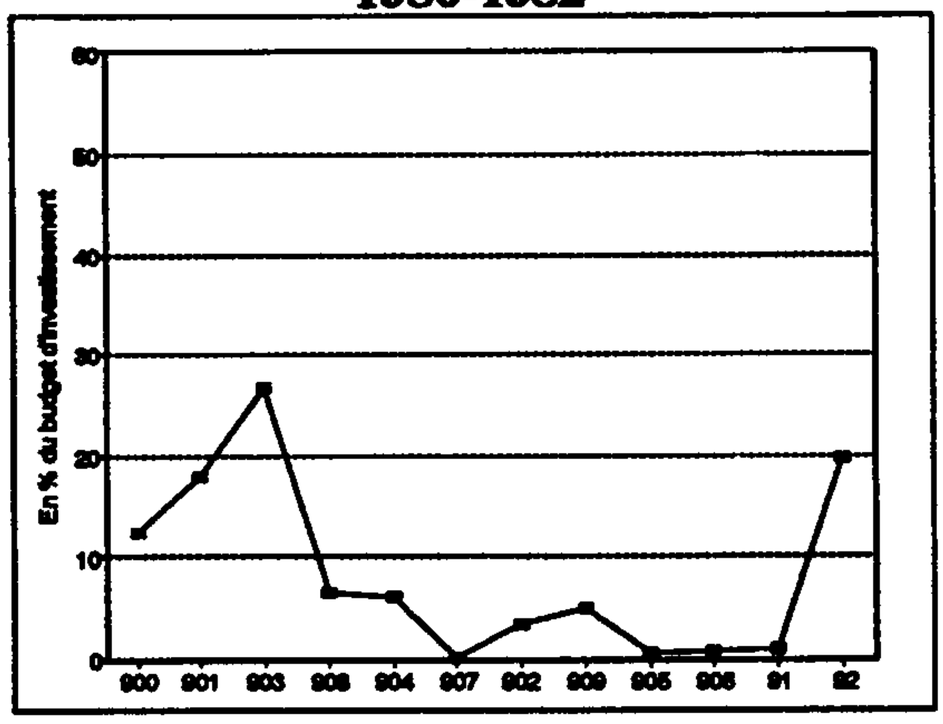
1974-1976



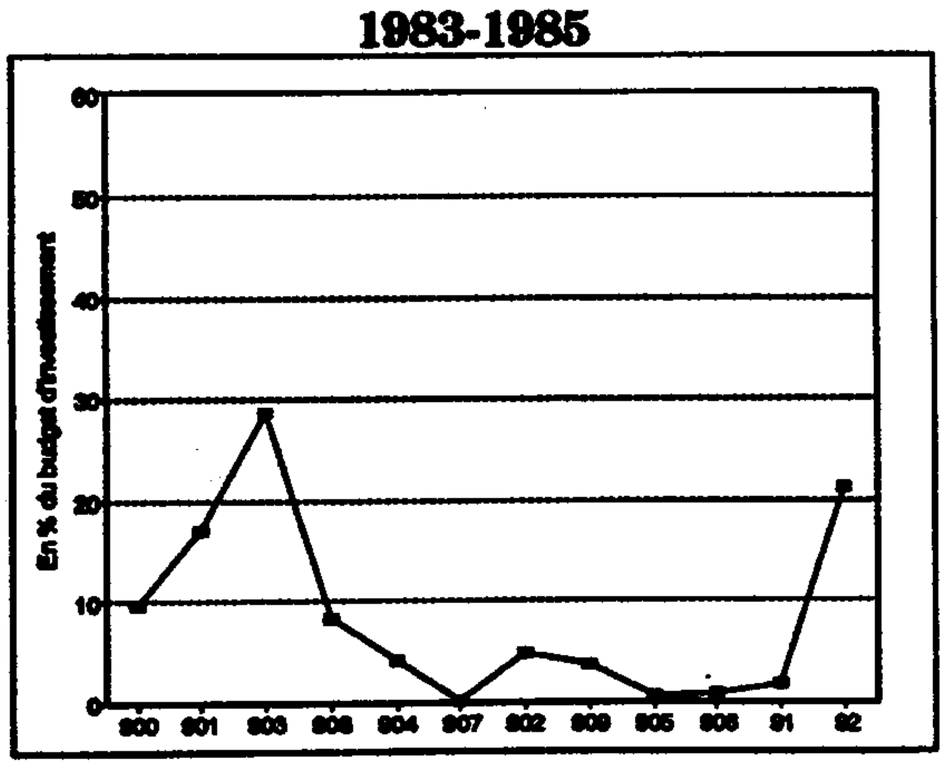
1977-1979



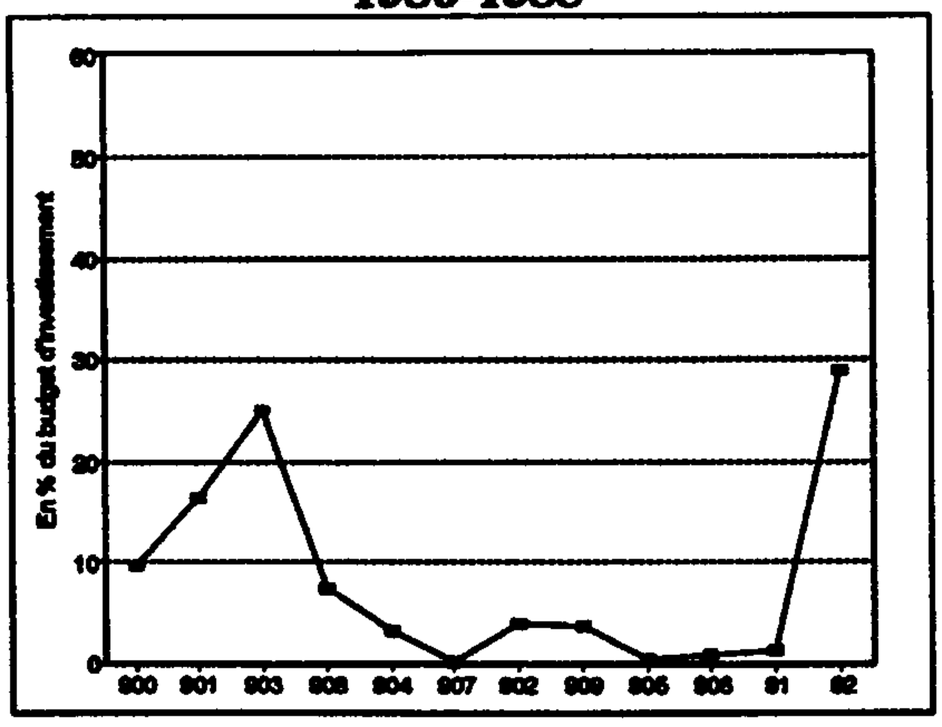
1980-1982



1983-1985

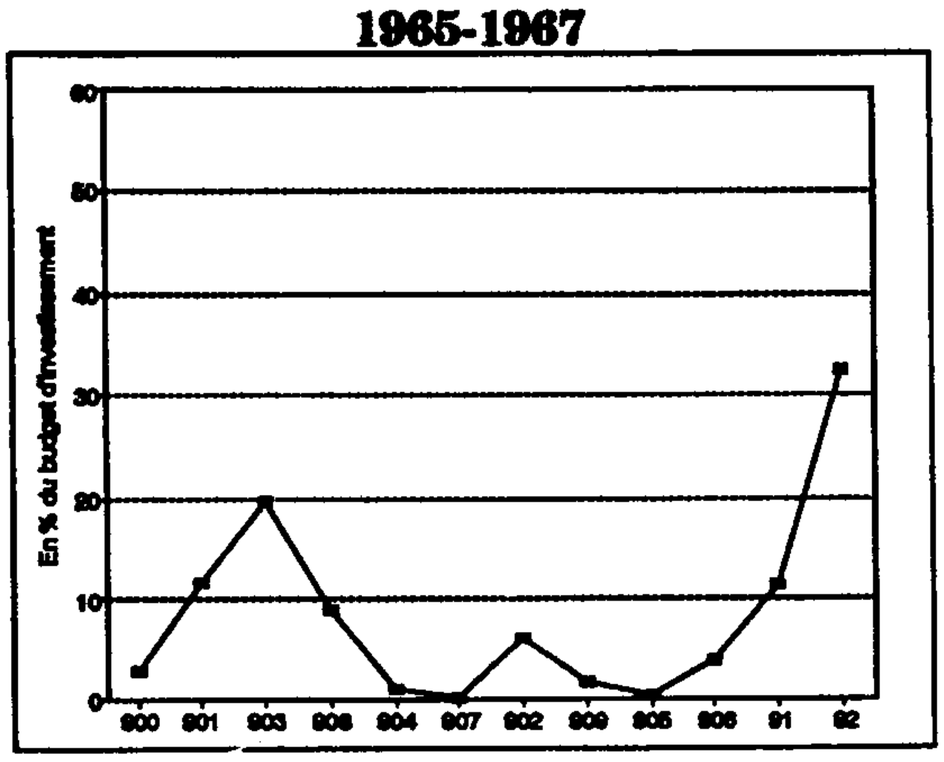


1986-1988

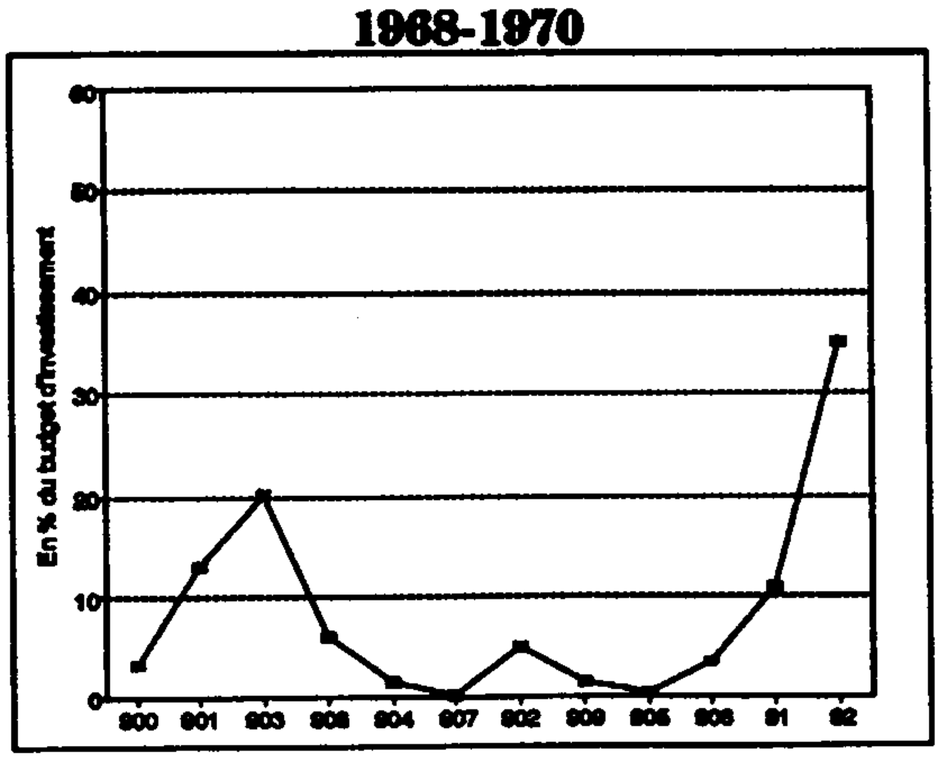


Structures d'investissement par période : Type 5 (centre)

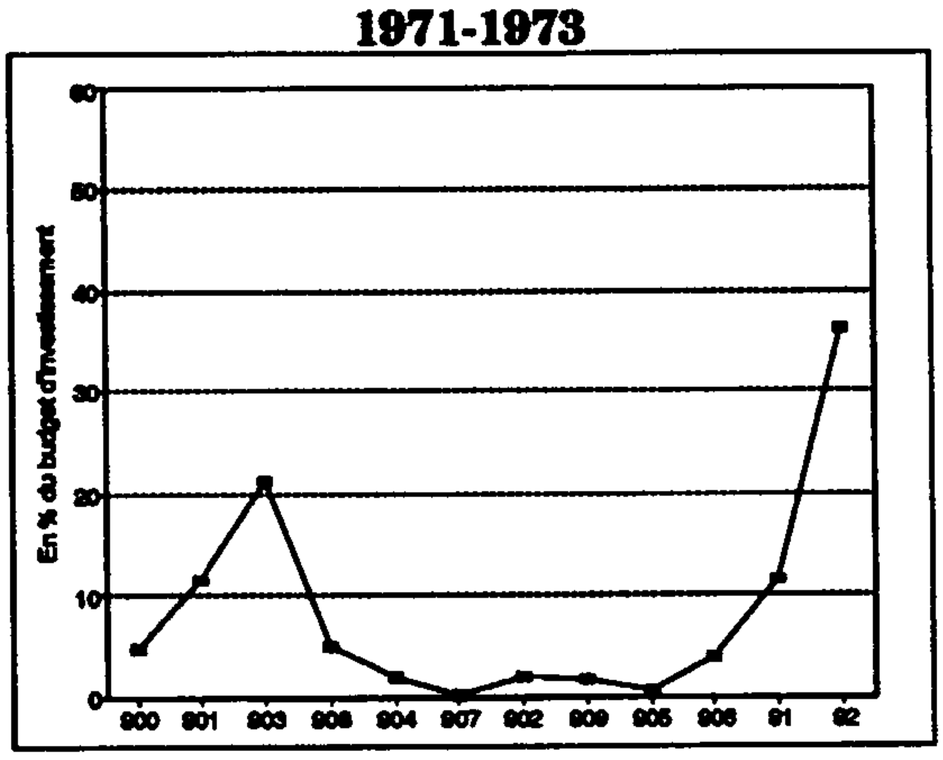
1965-1967



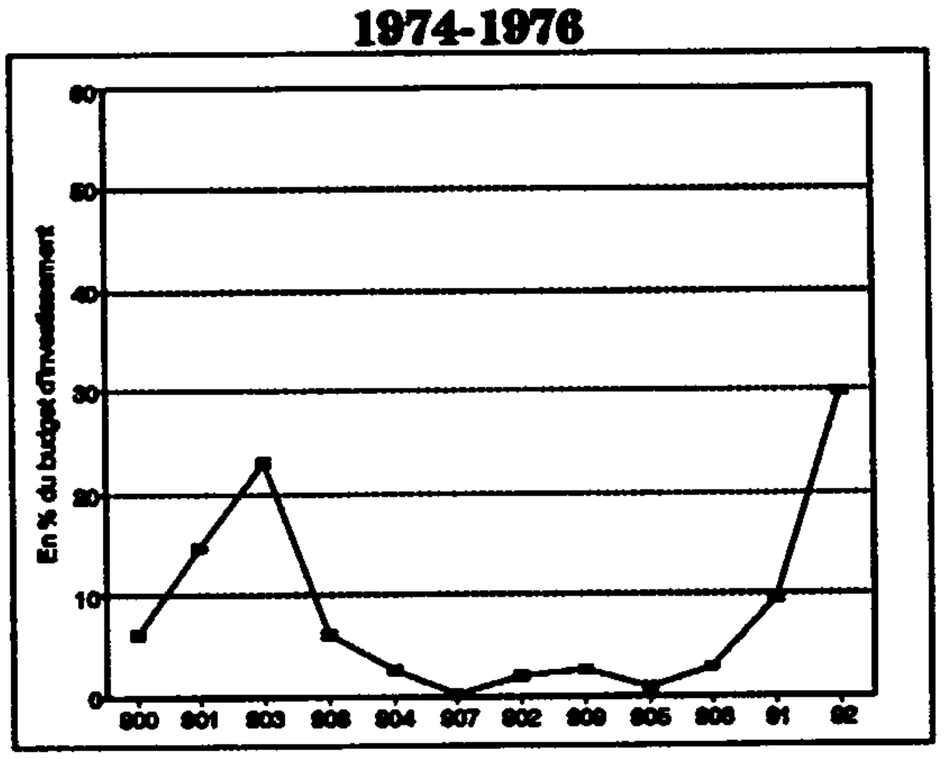
1968-1970



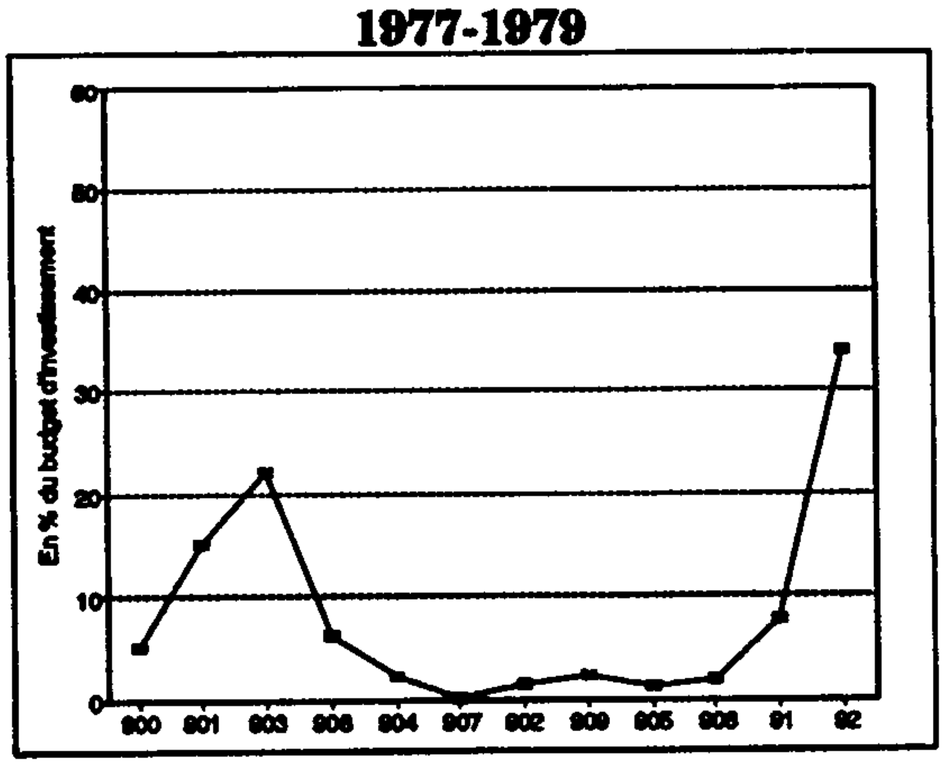
1971-1973



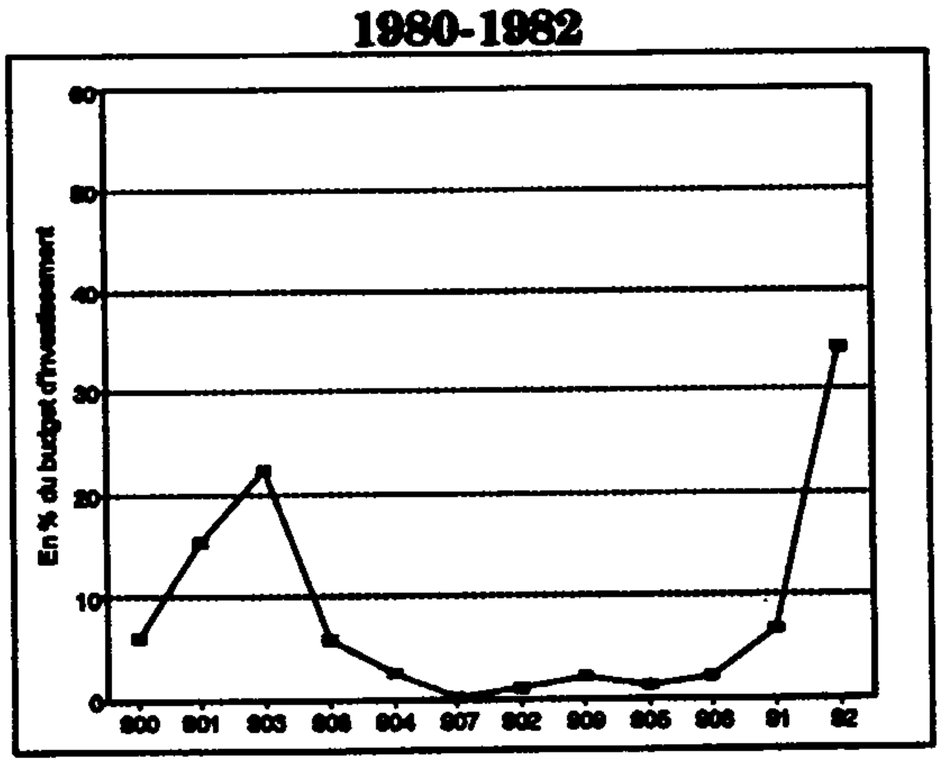
1974-1976



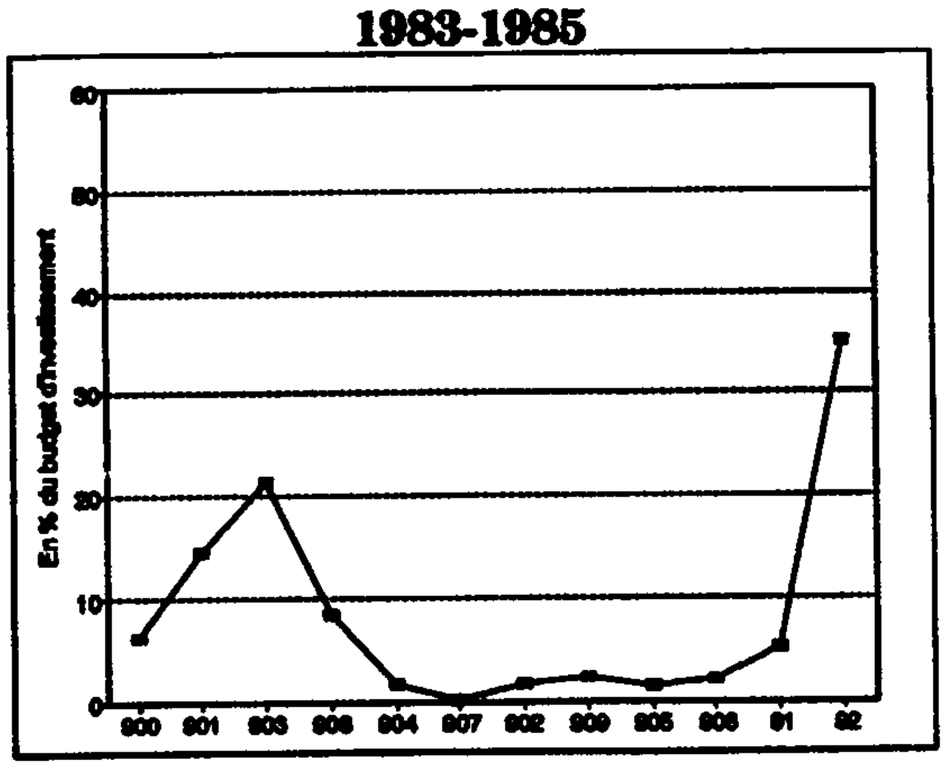
1977-1979



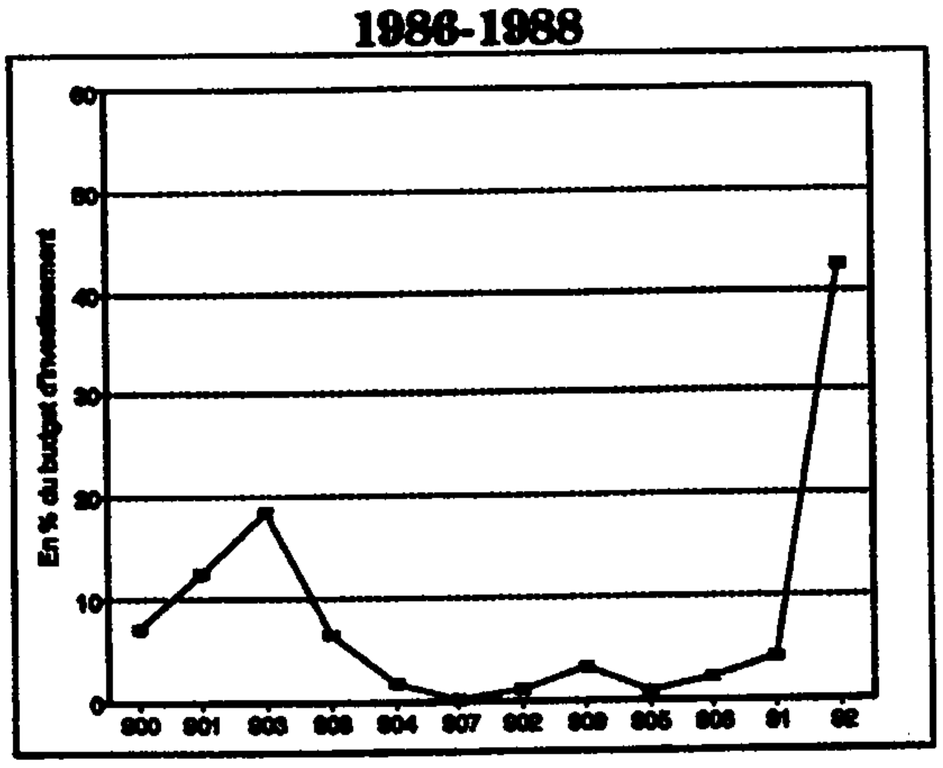
1980-1982



1983-1985

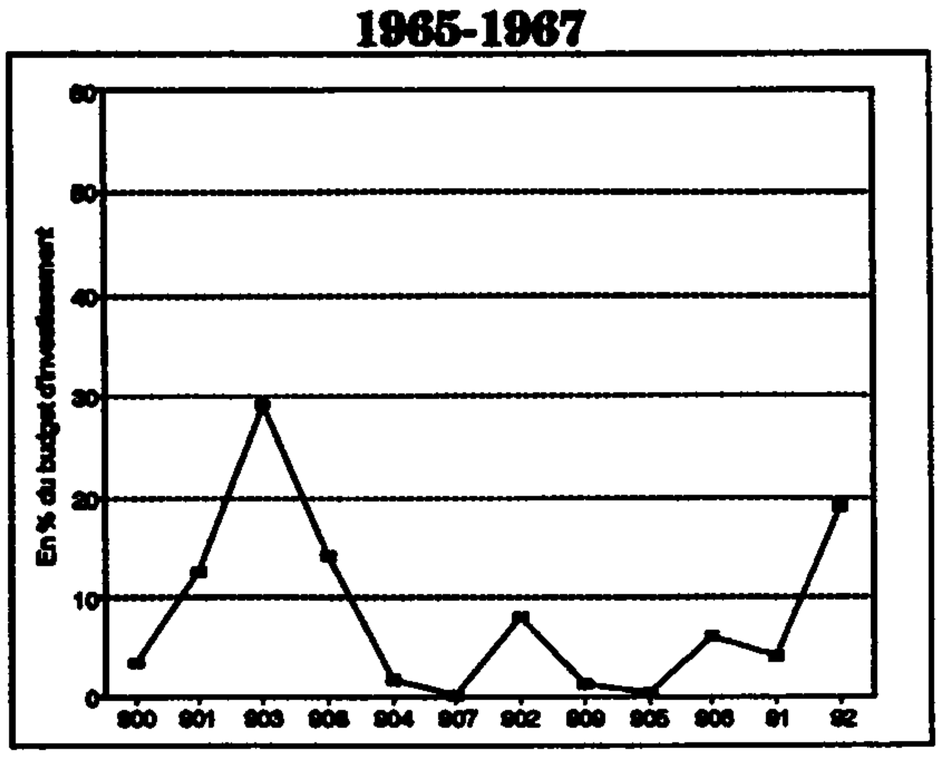


1986-1988

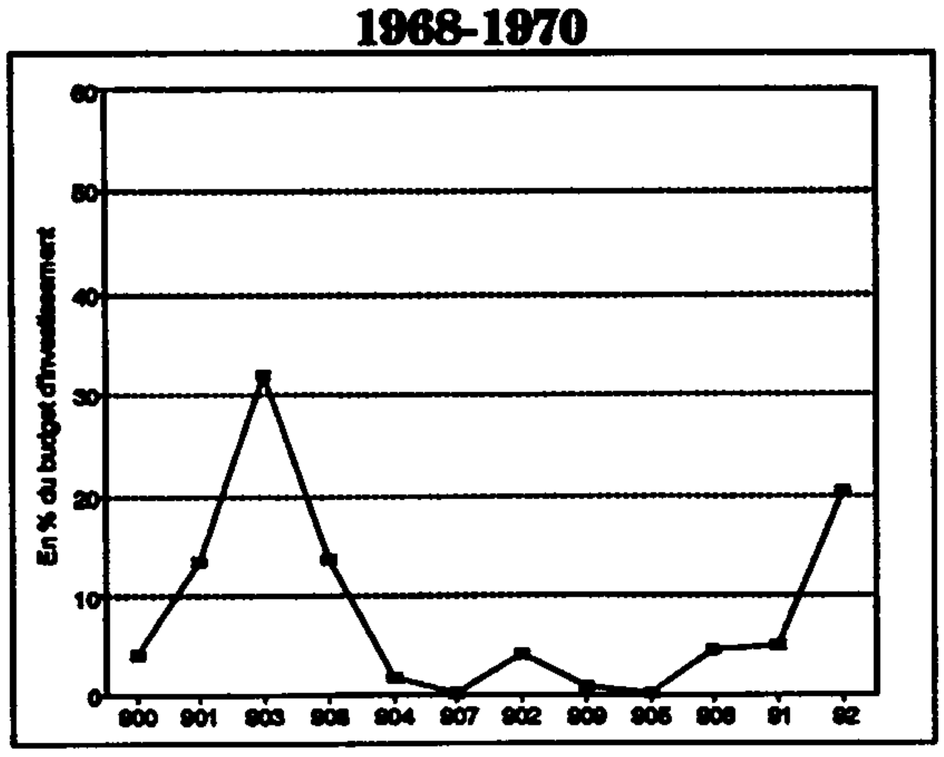


Structures d'investissement par période : Type 6 (centre)

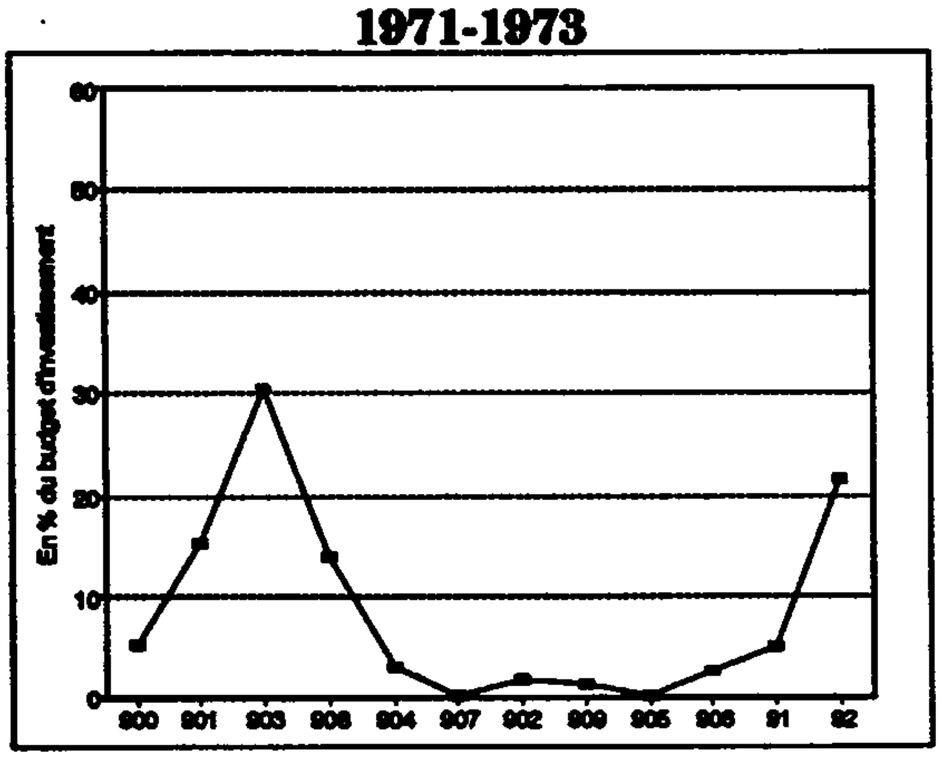
1965-1967



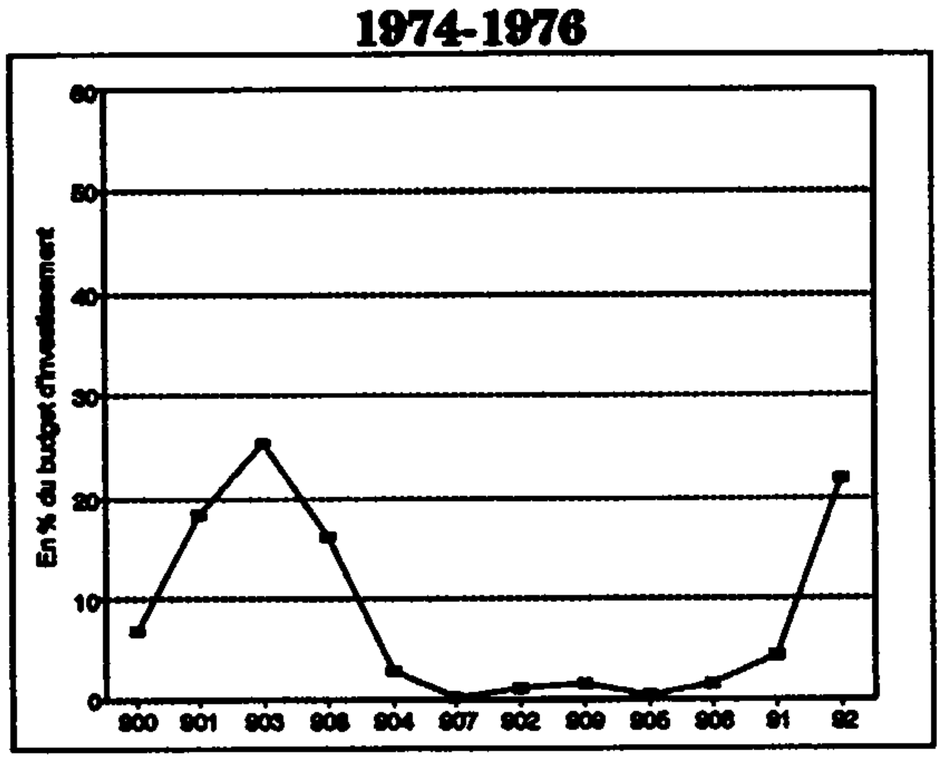
1968-1970



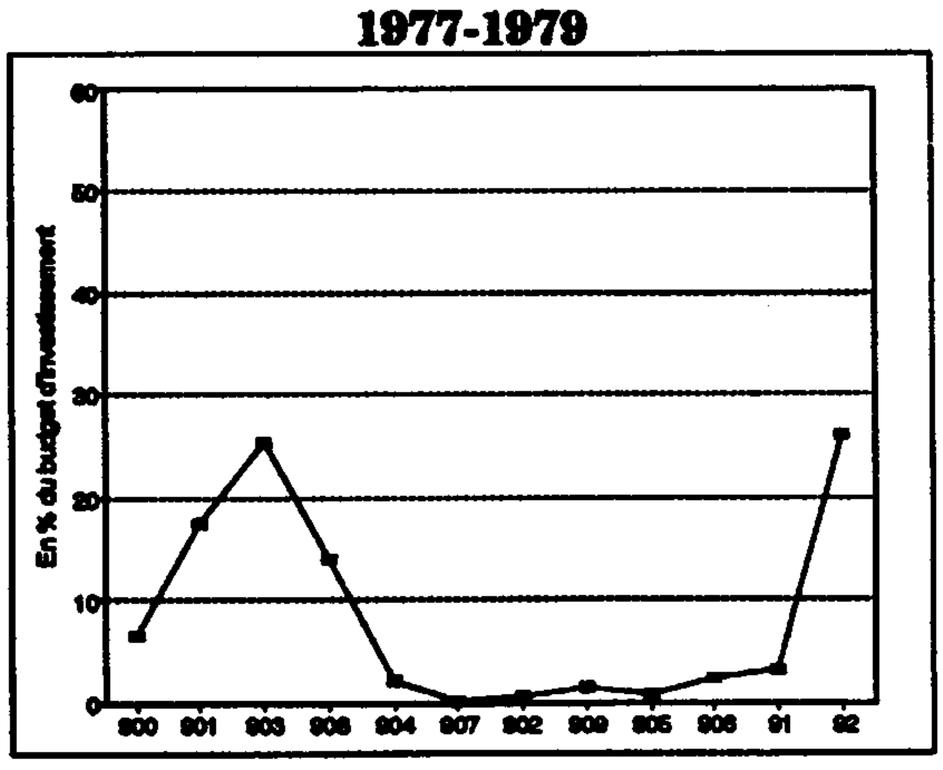
1971-1973



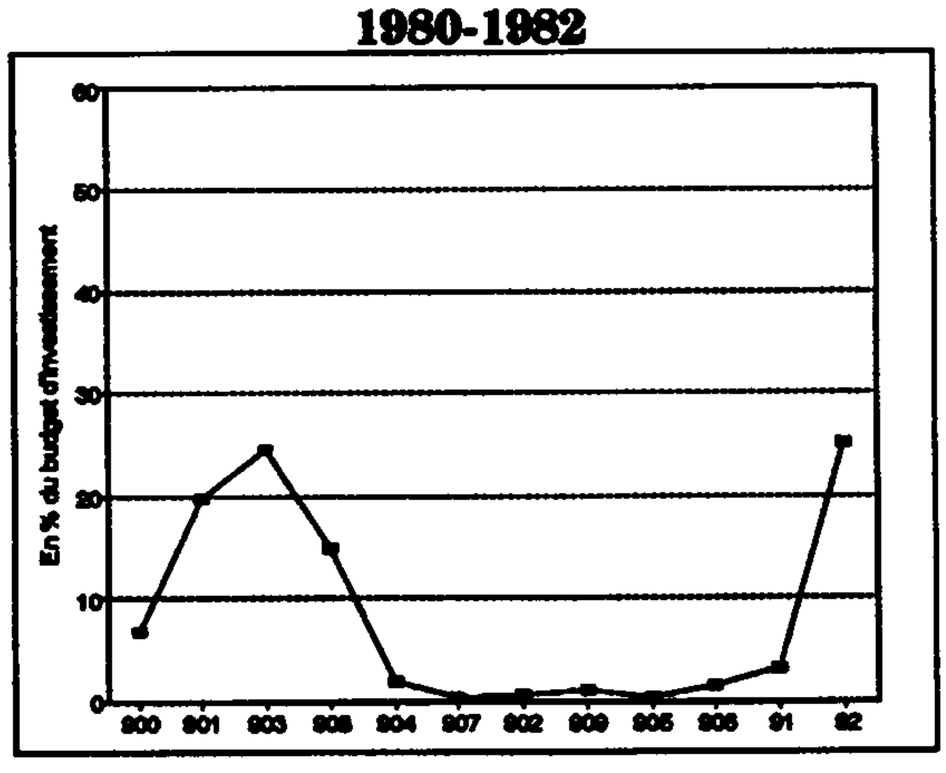
1974-1976



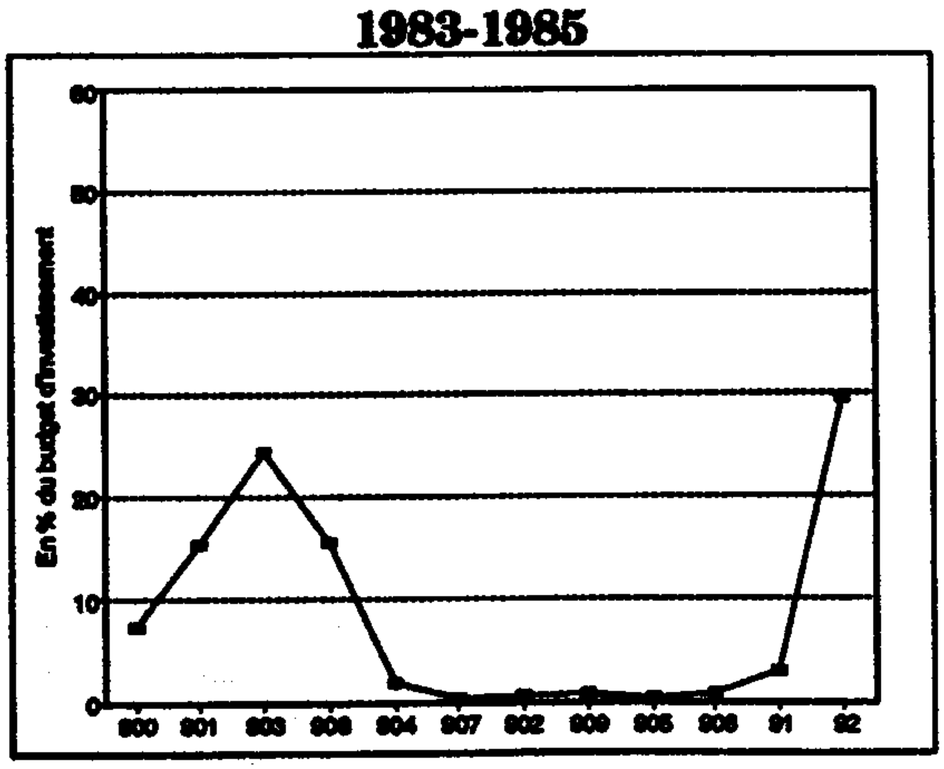
1977-1979



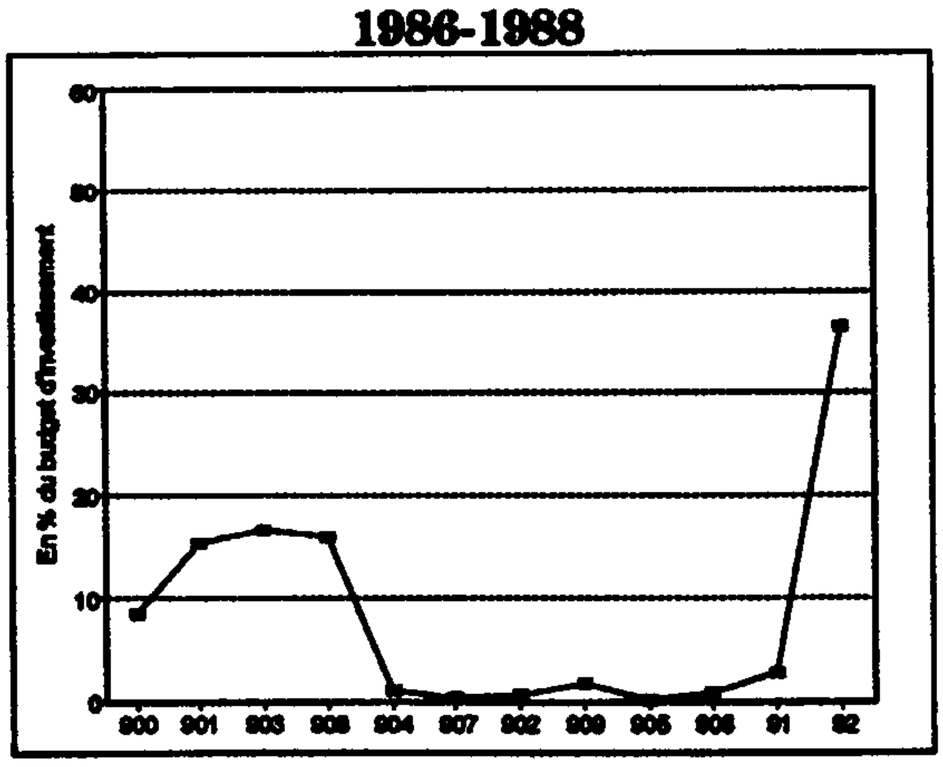
1980-1982



1983-1985

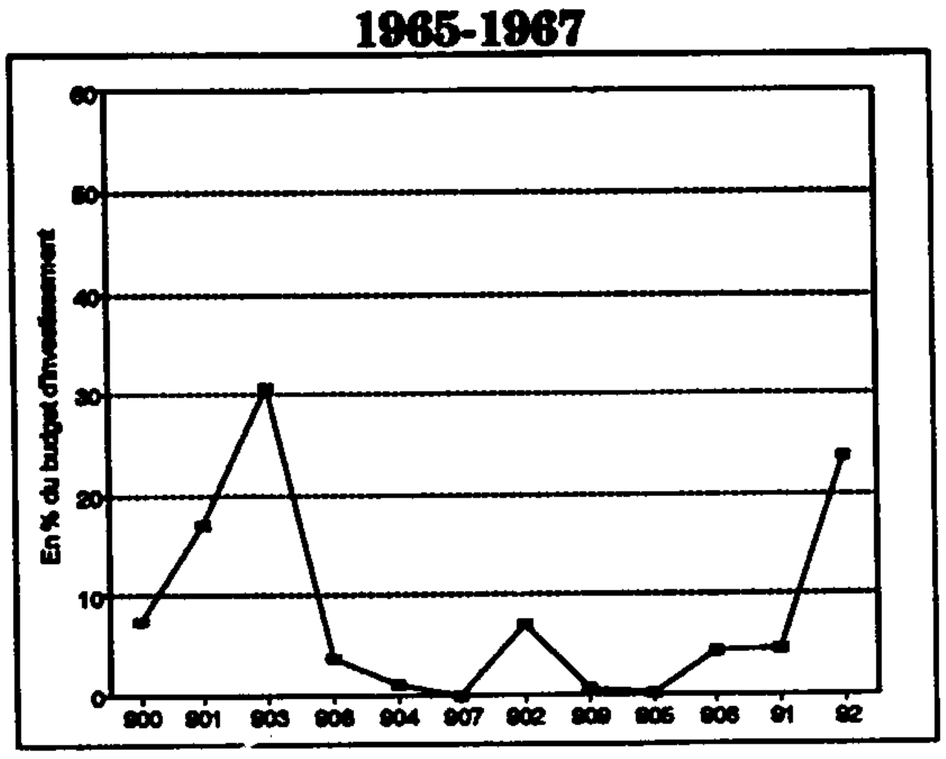


1986-1988

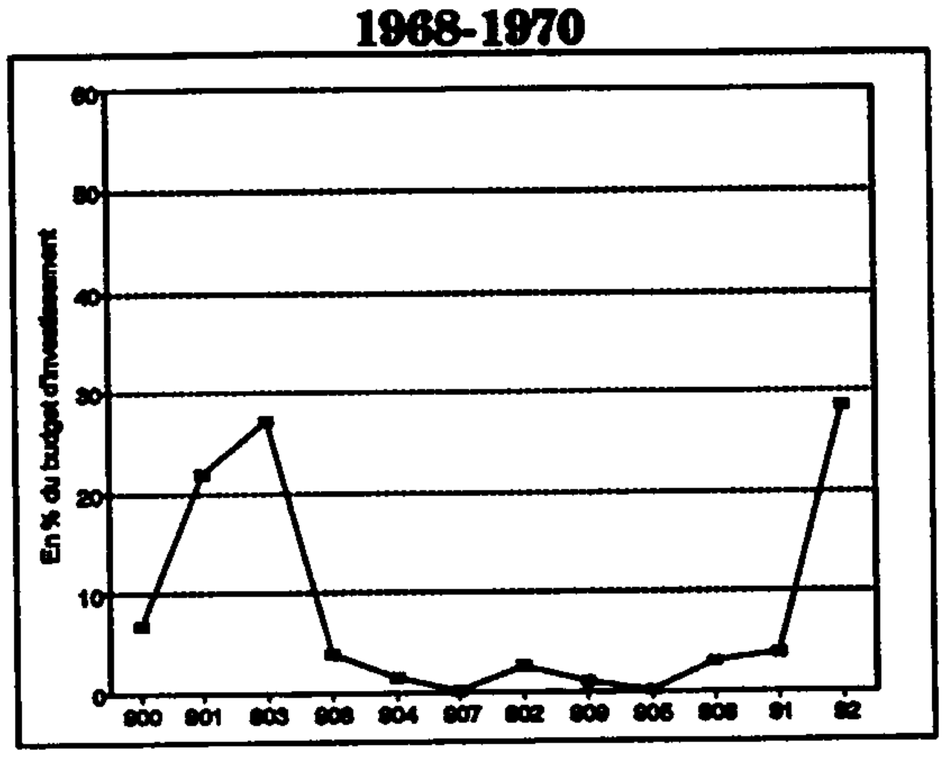


Structures d'investissement par période : Type 7 (centre)

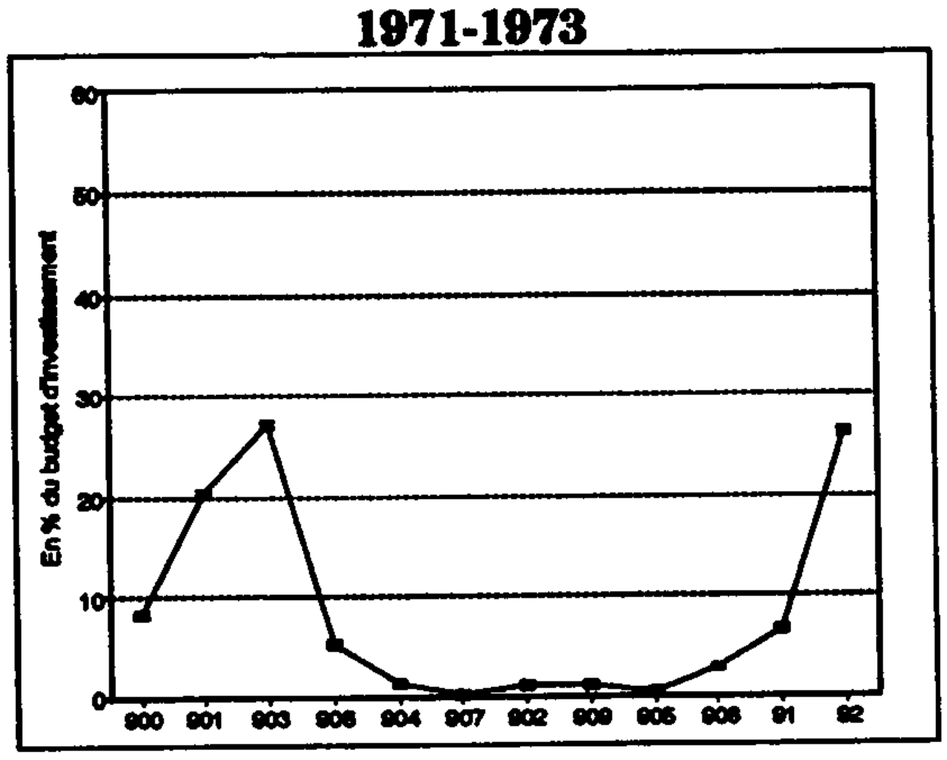
1965-1967



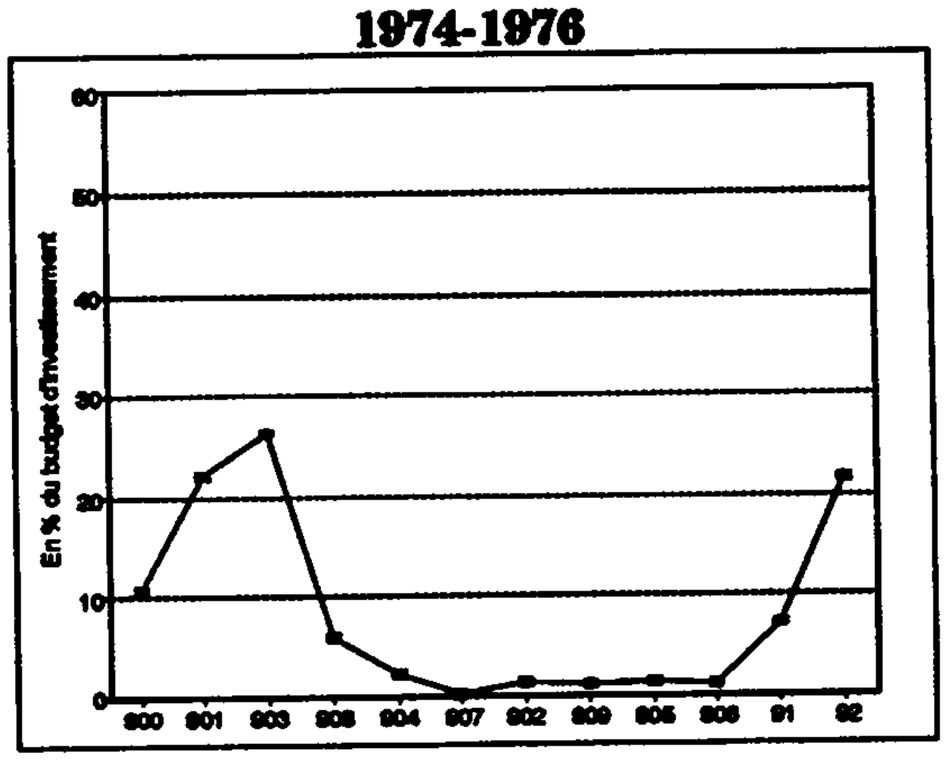
1968-1970



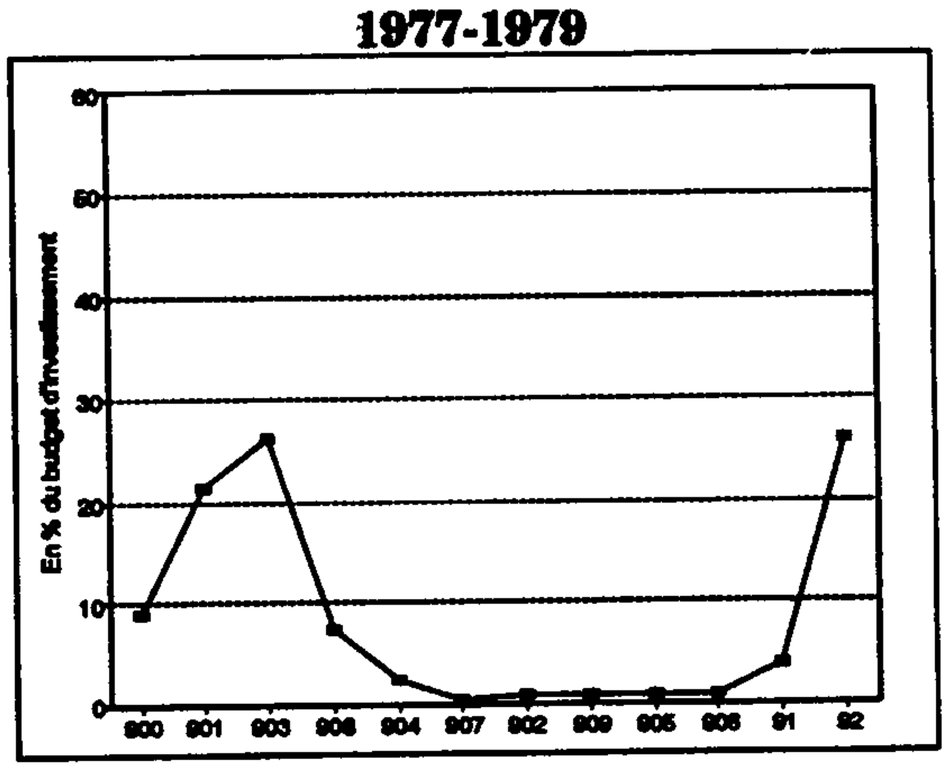
1971-1973



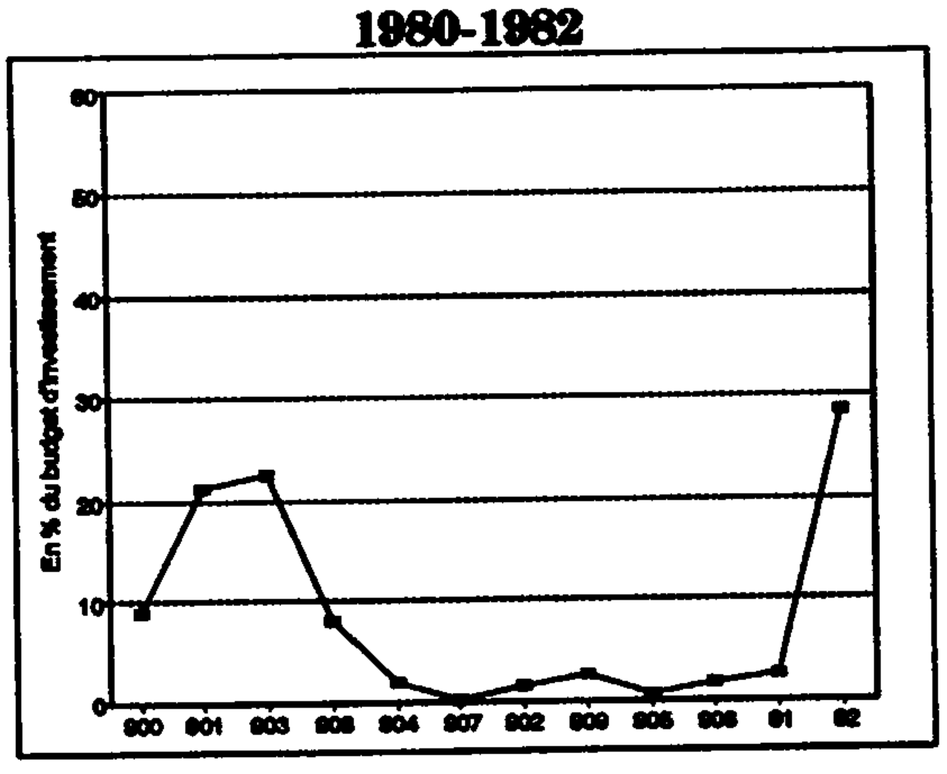
1974-1976



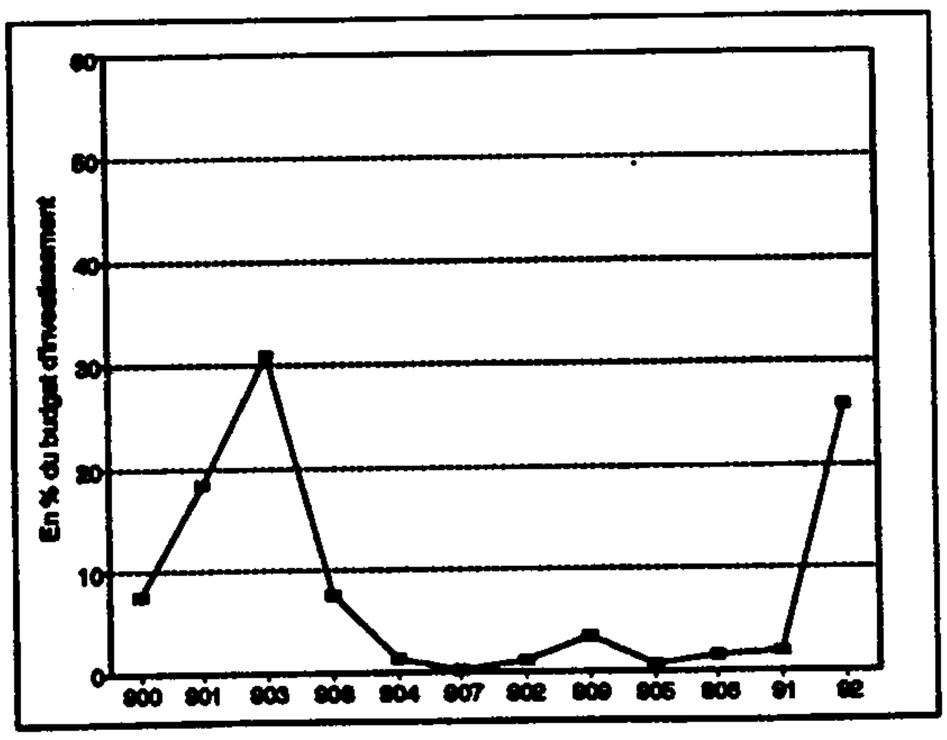
1977-1979



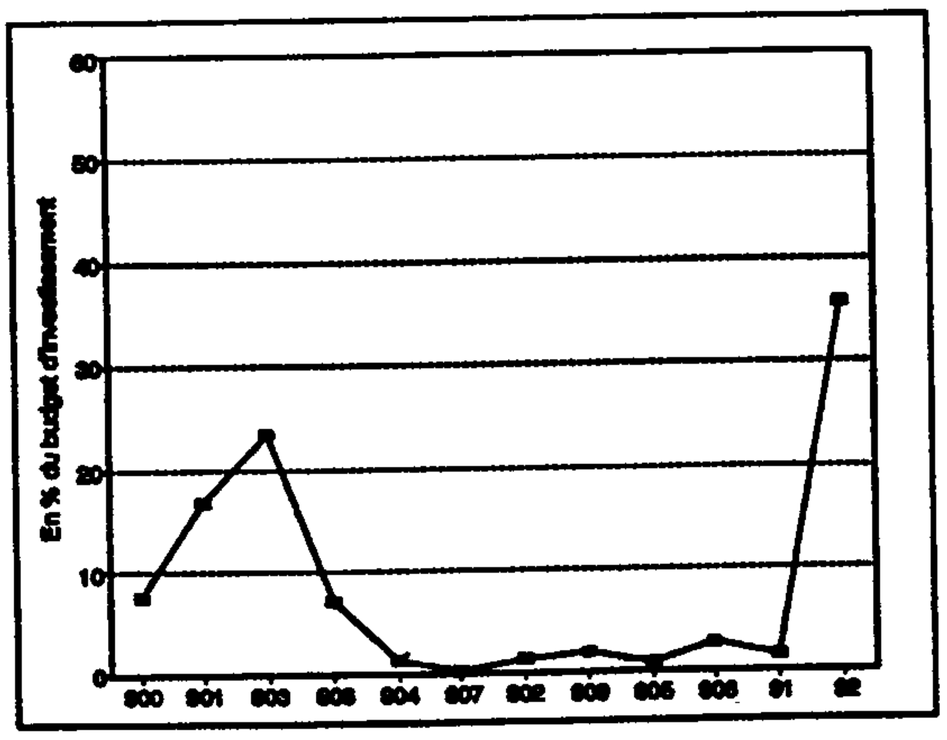
1980-1982



1983-1985

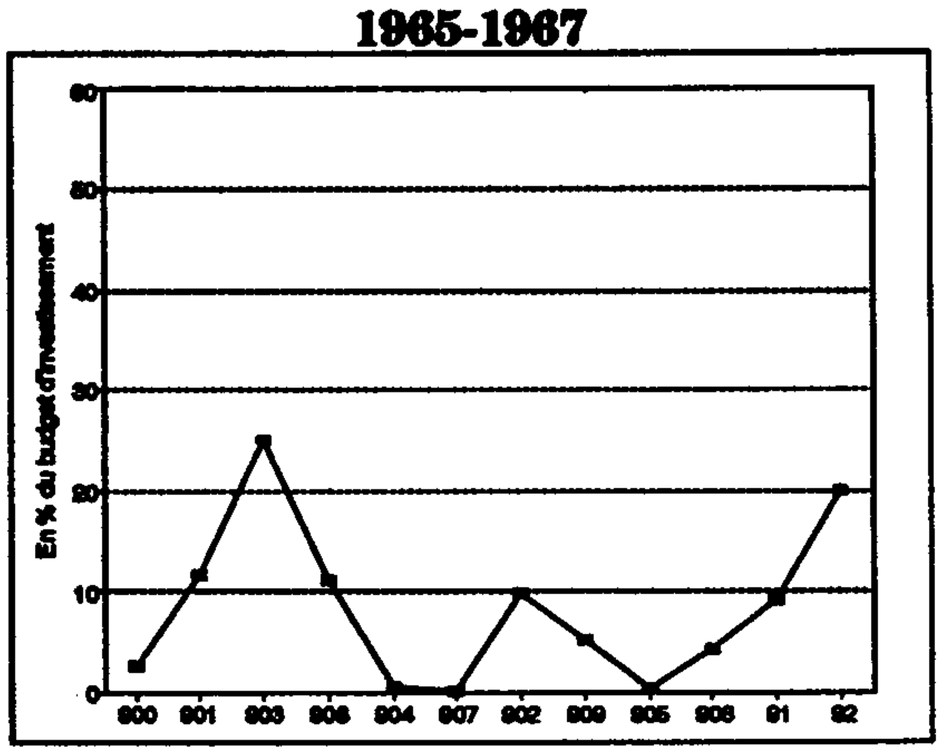


1986-1988

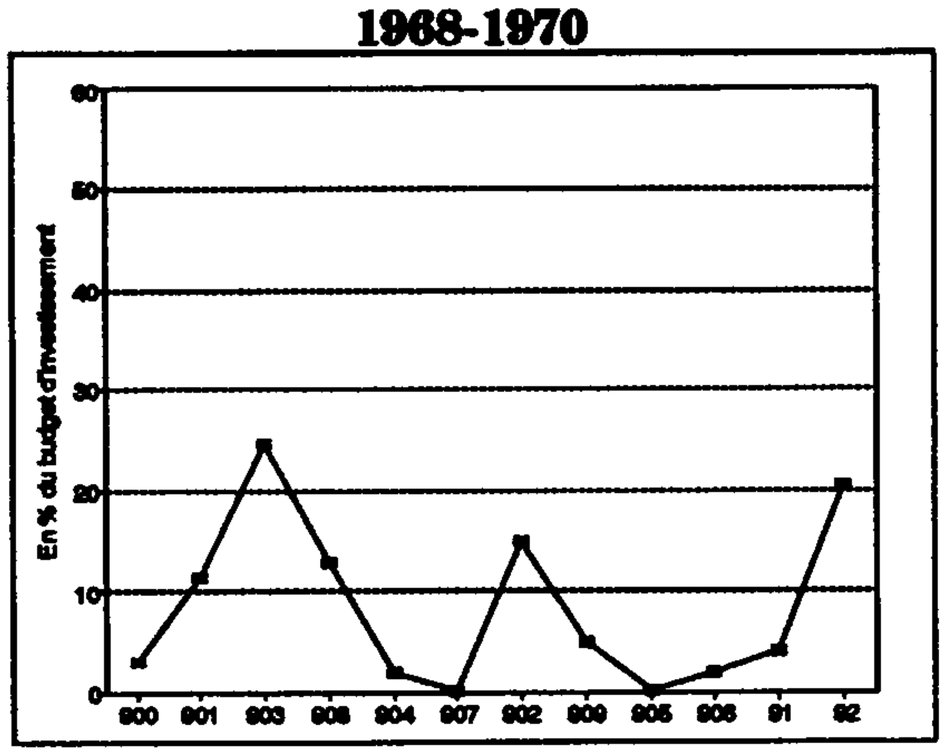


Structures d'investissement par période : Type 8 (centre)

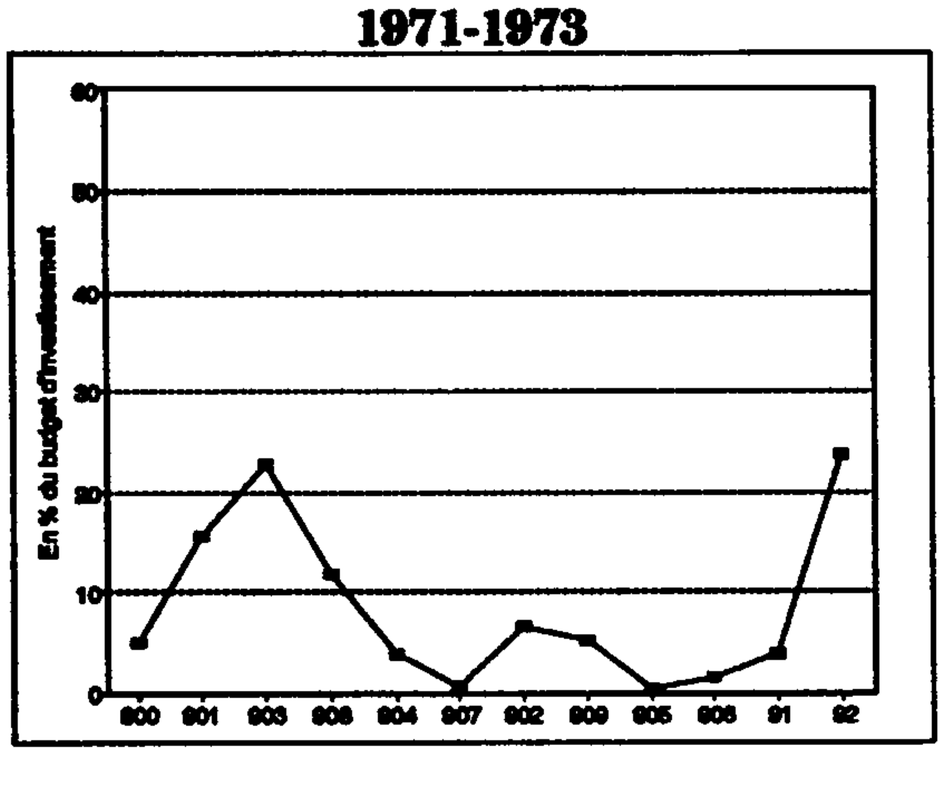
1965-1967



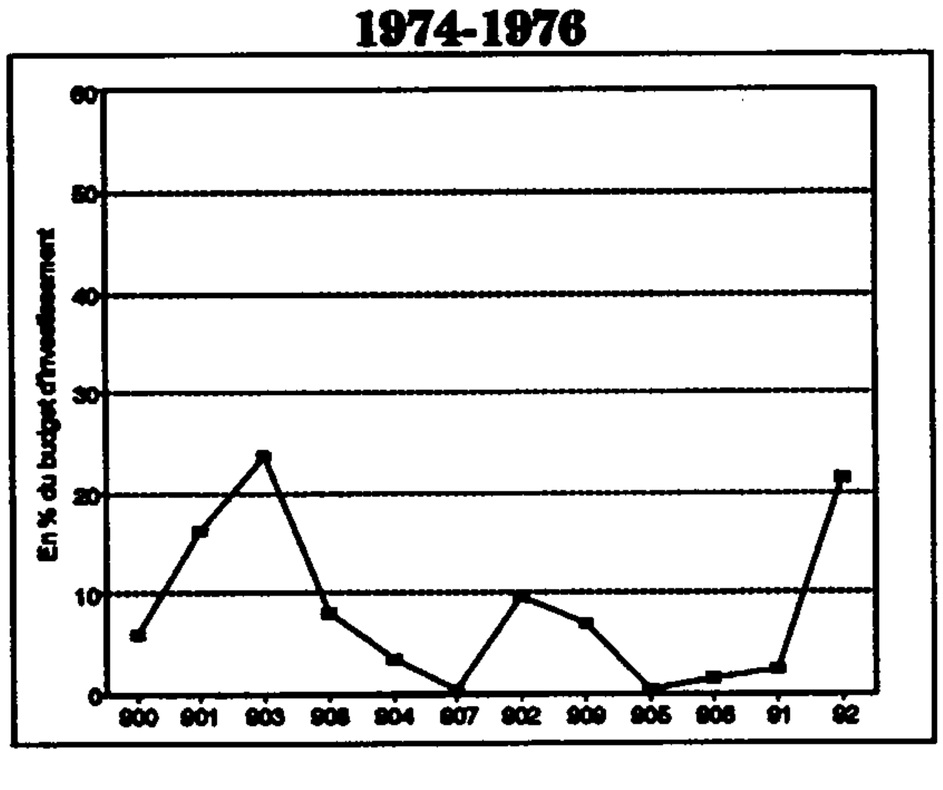
1968-1970



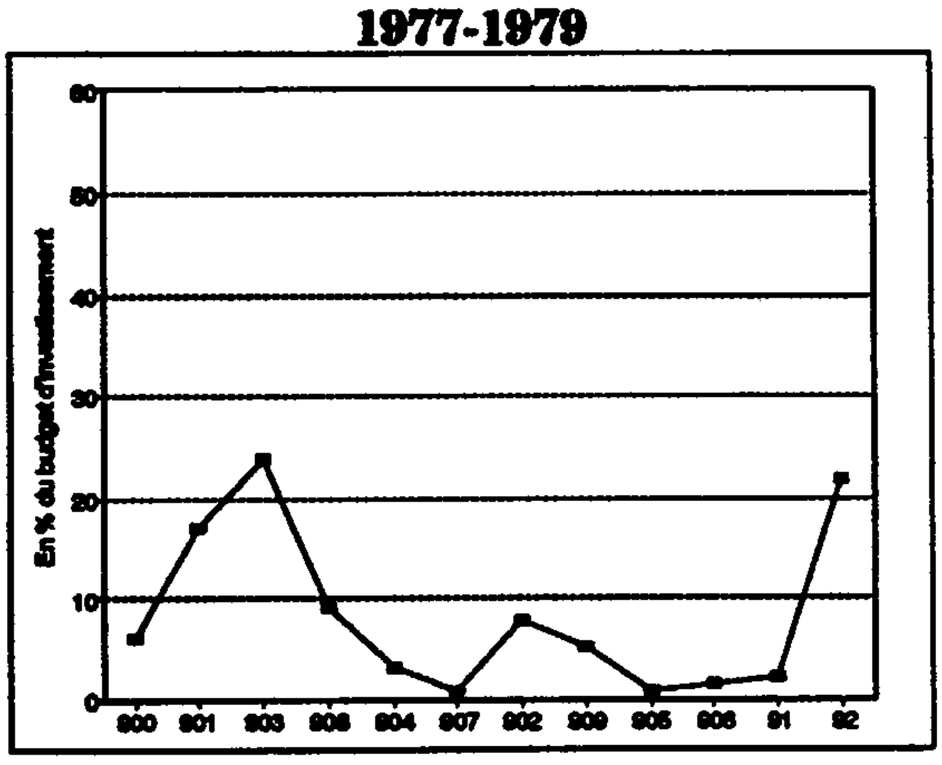
1971-1973



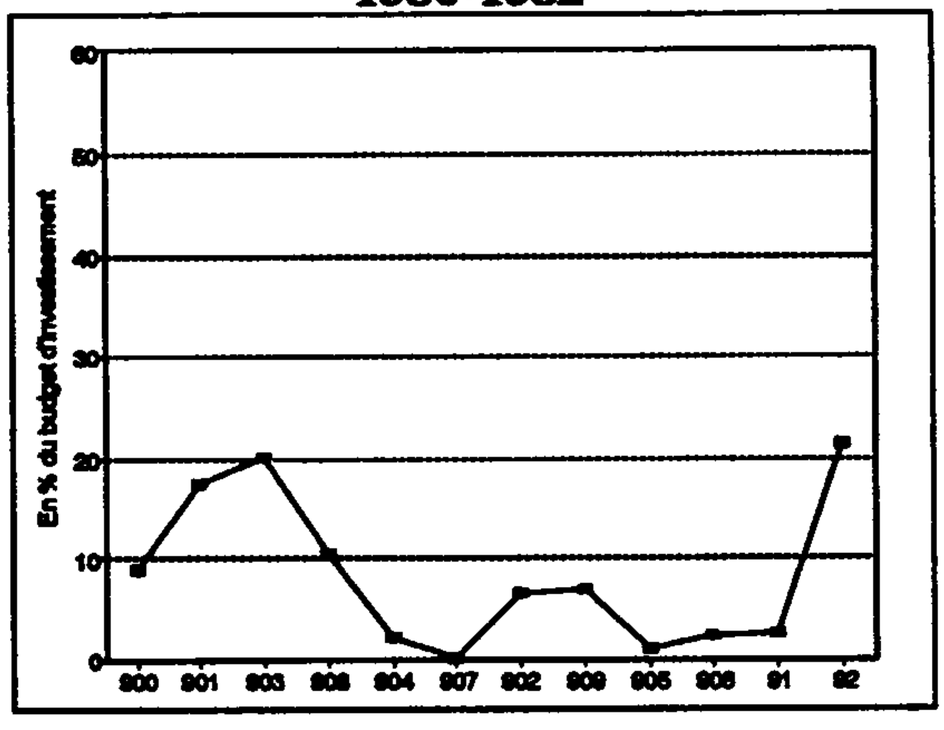
1974-1976



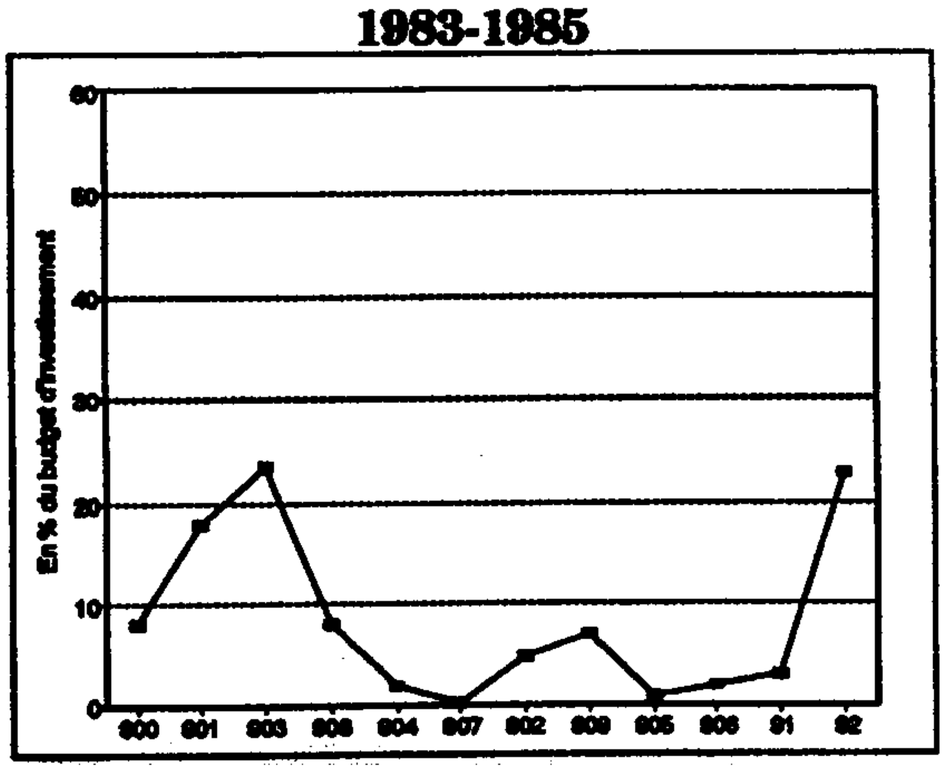
1977-1979



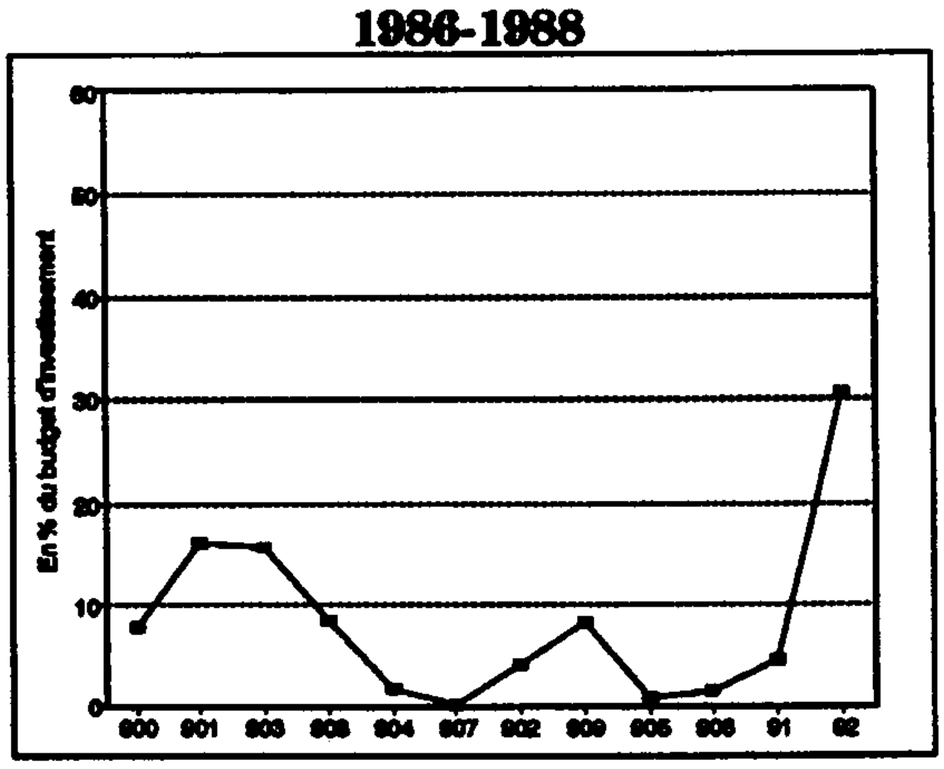
1980-1982



1983-1985

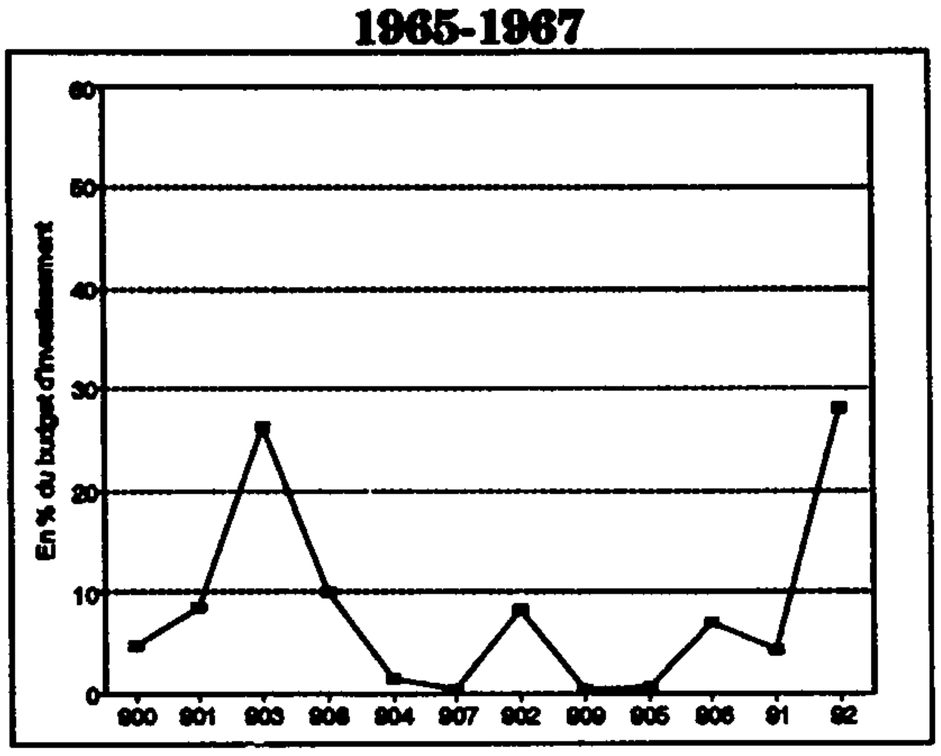


1986-1988

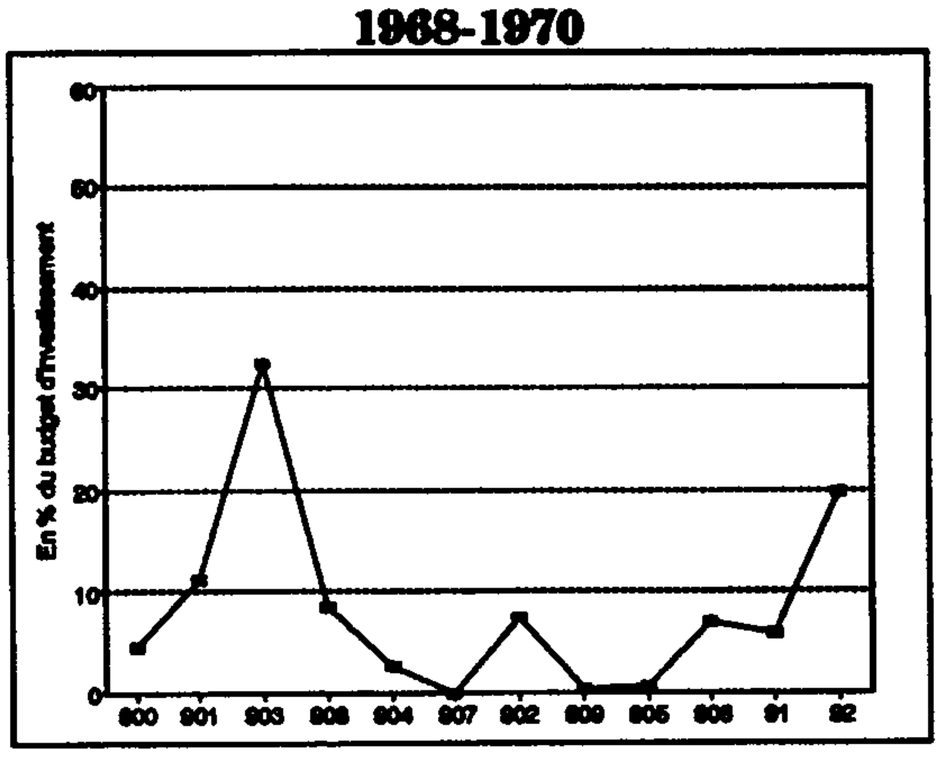


Structures d'investissement par période : Type 9 (centre)

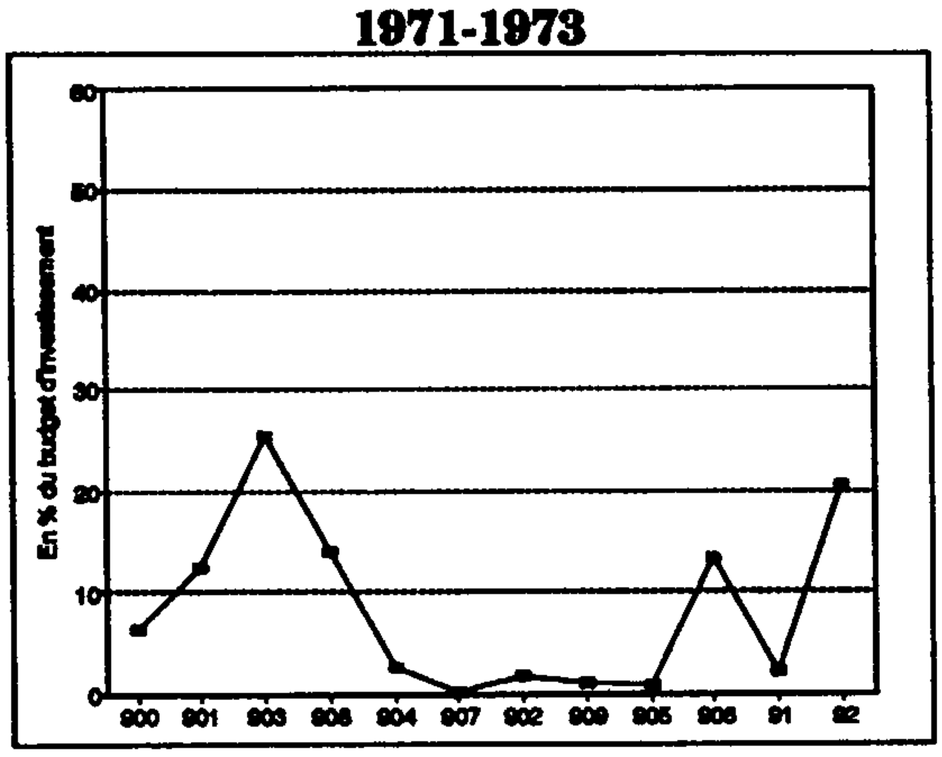
1965-1967



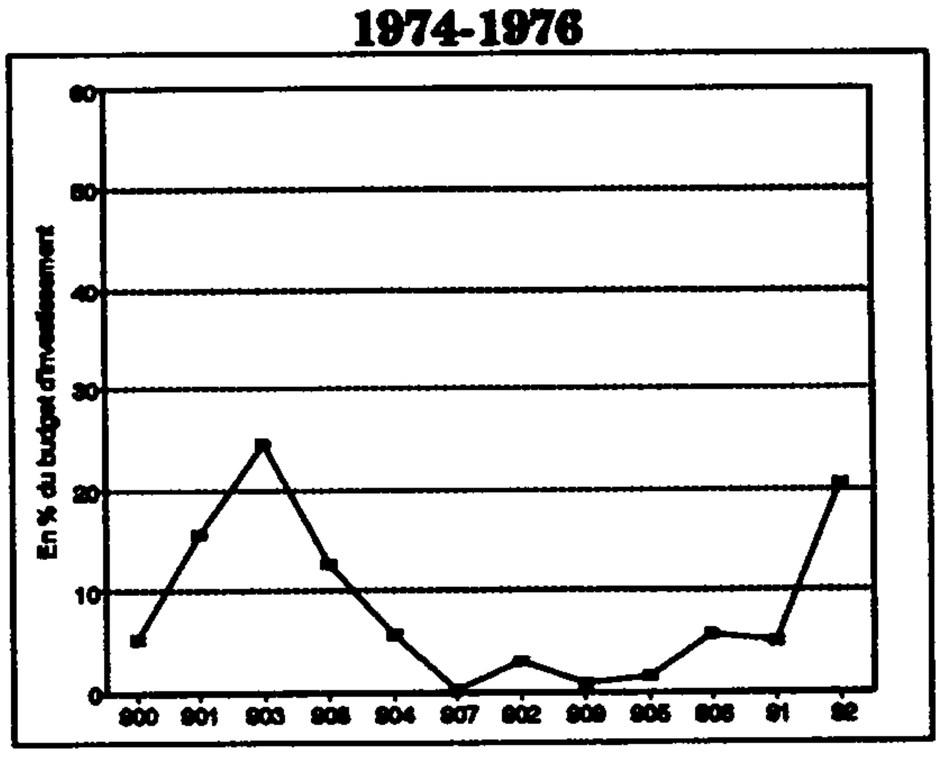
1968-1970



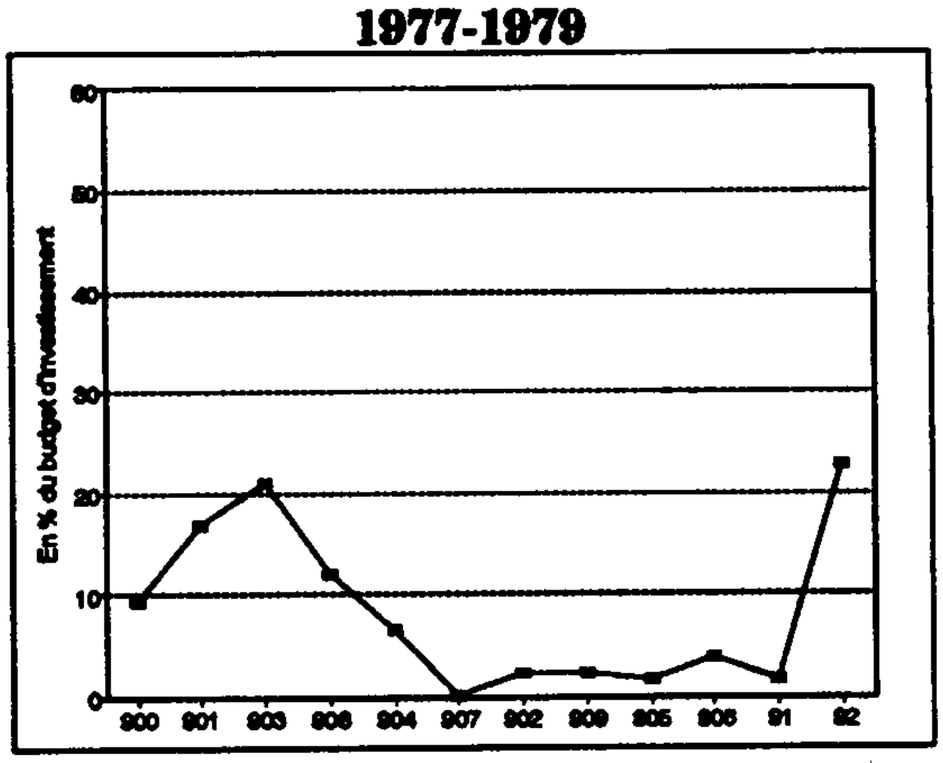
1971-1973



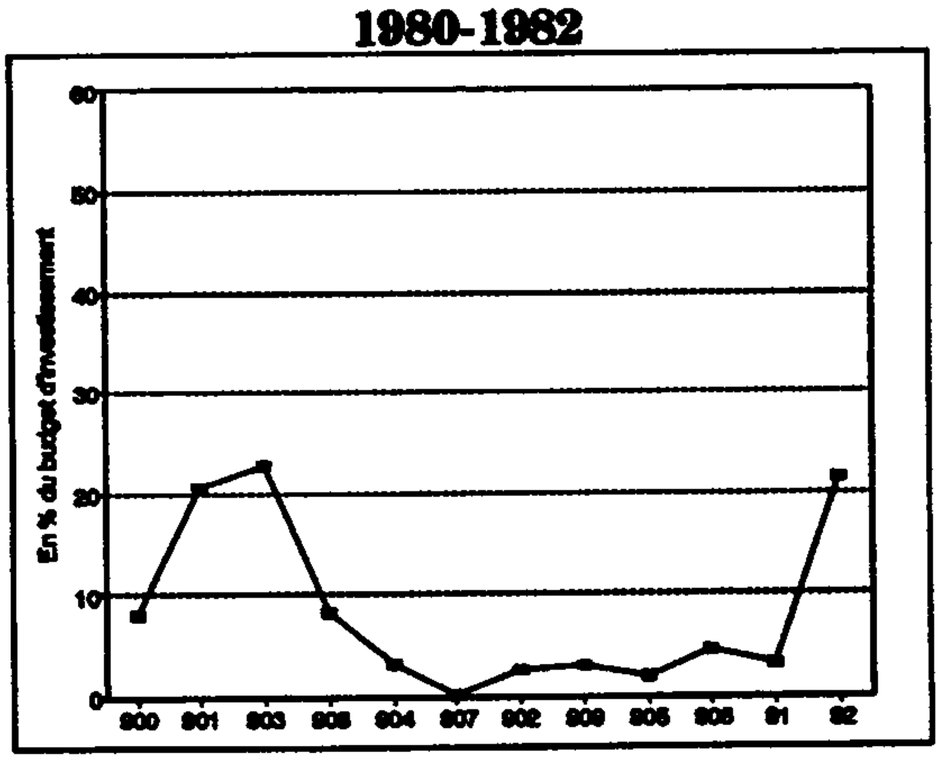
1974-1976



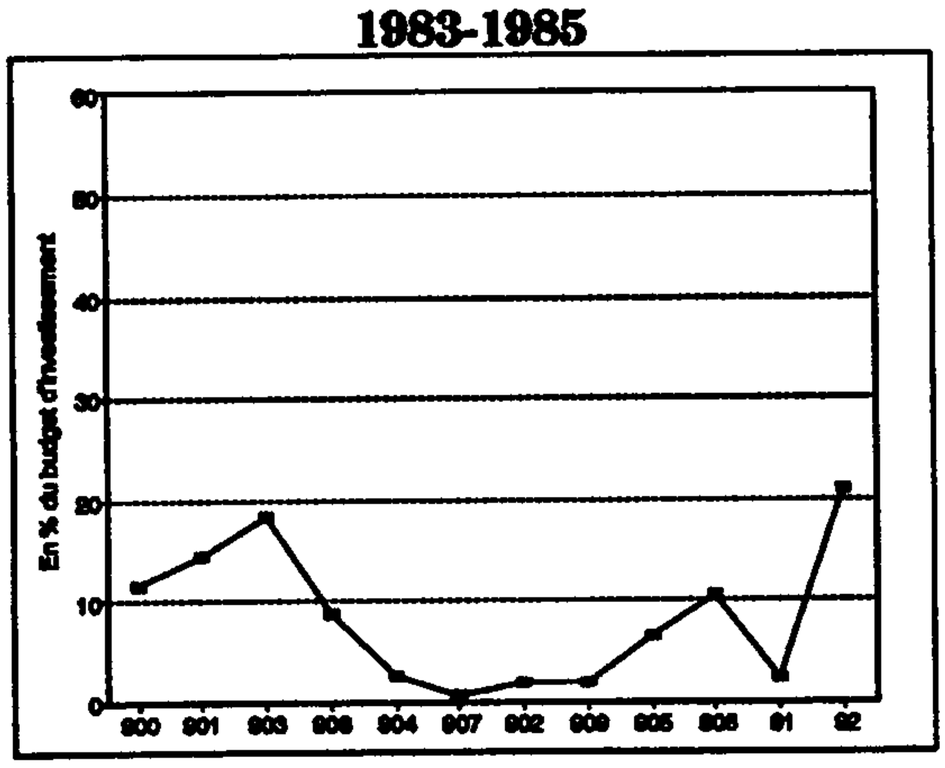
1977-1979



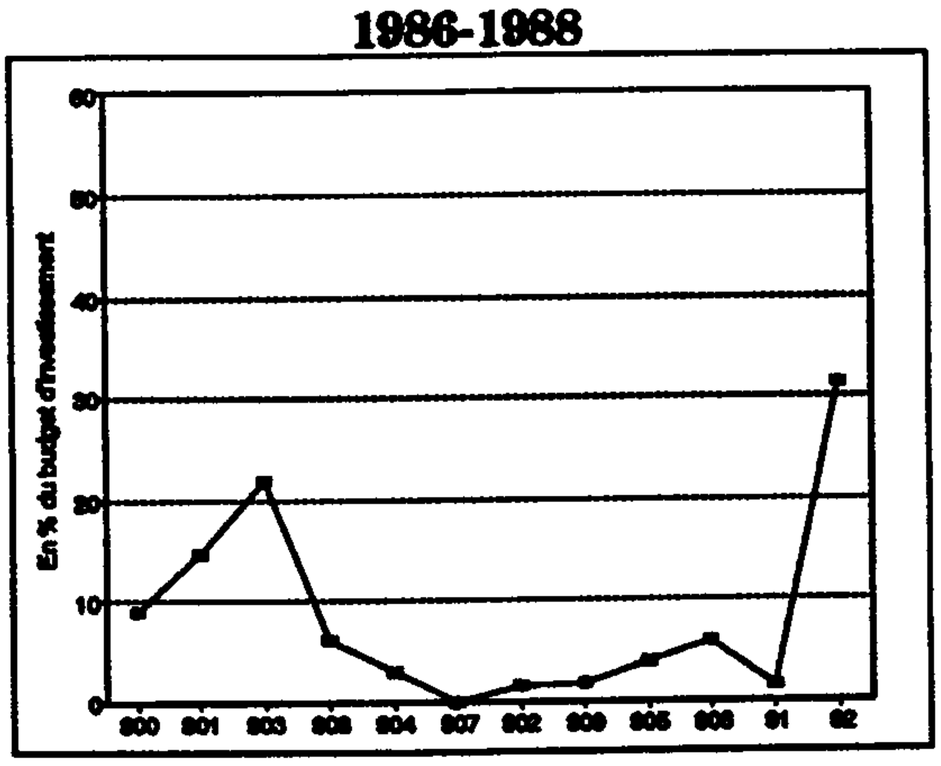
1980-1982



1983-1985

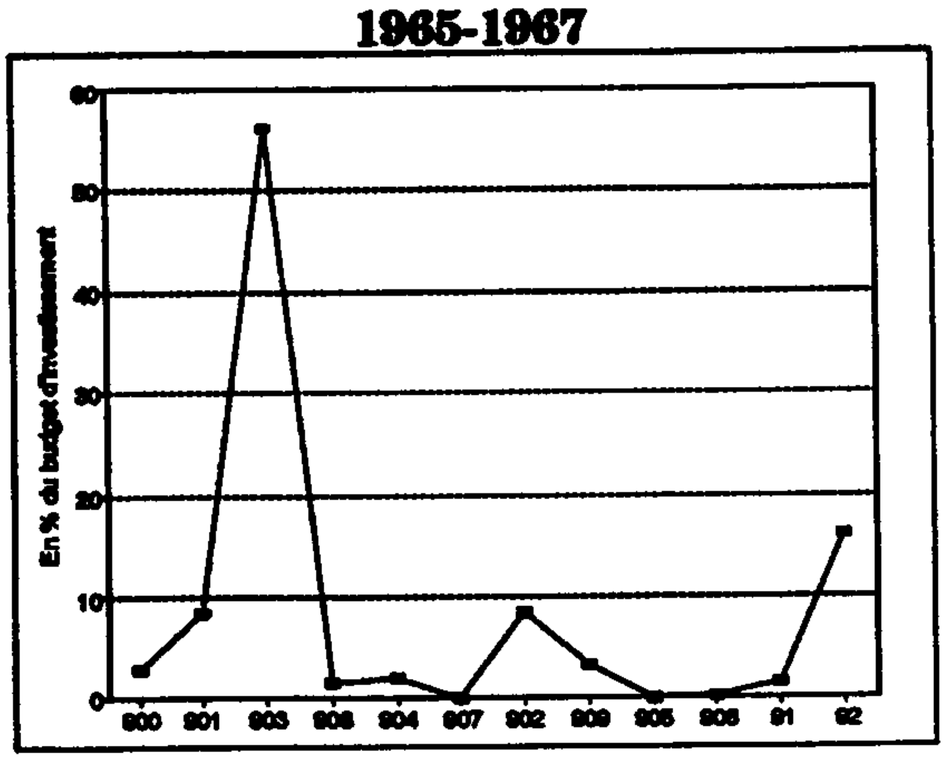


1986-1988

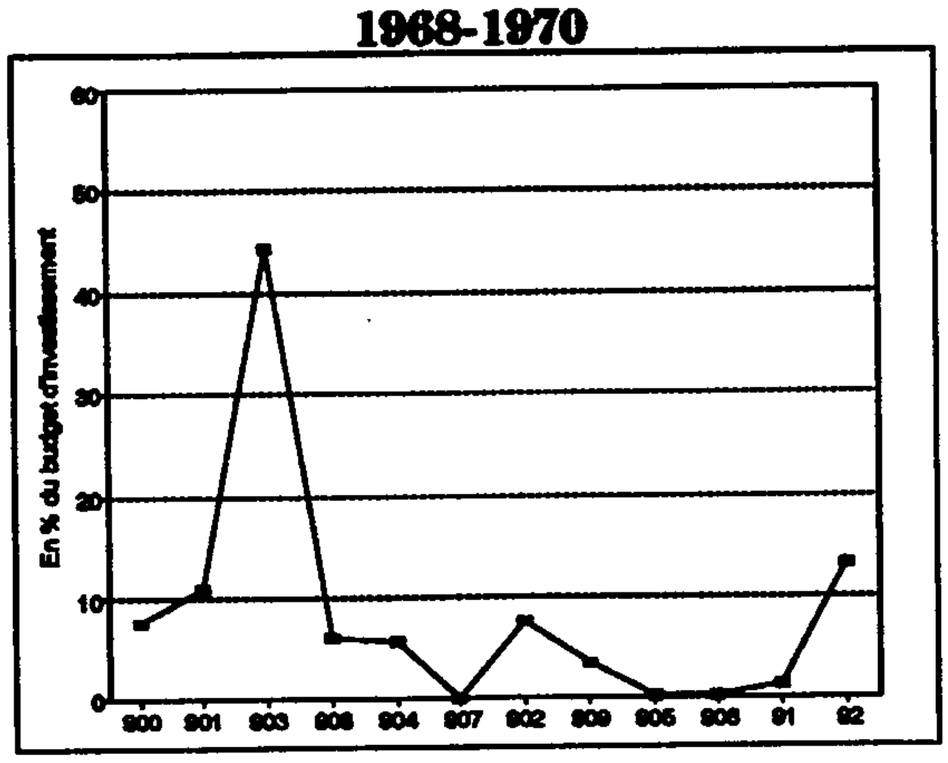


Structures d'investissement par période : Type 10 (région parisienne)

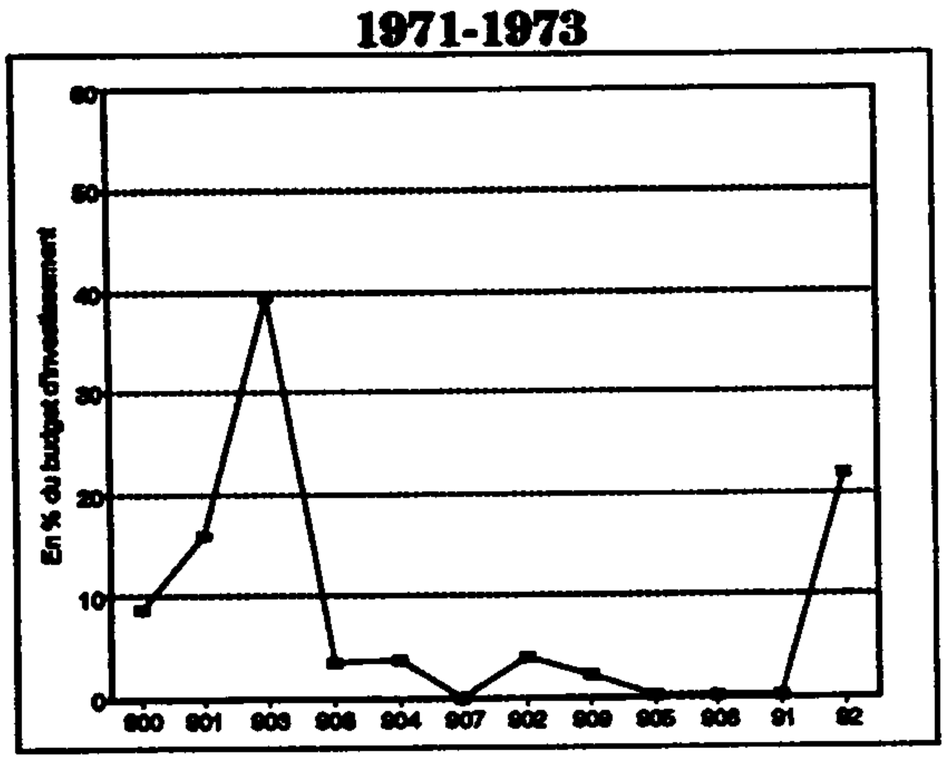
1965-1967



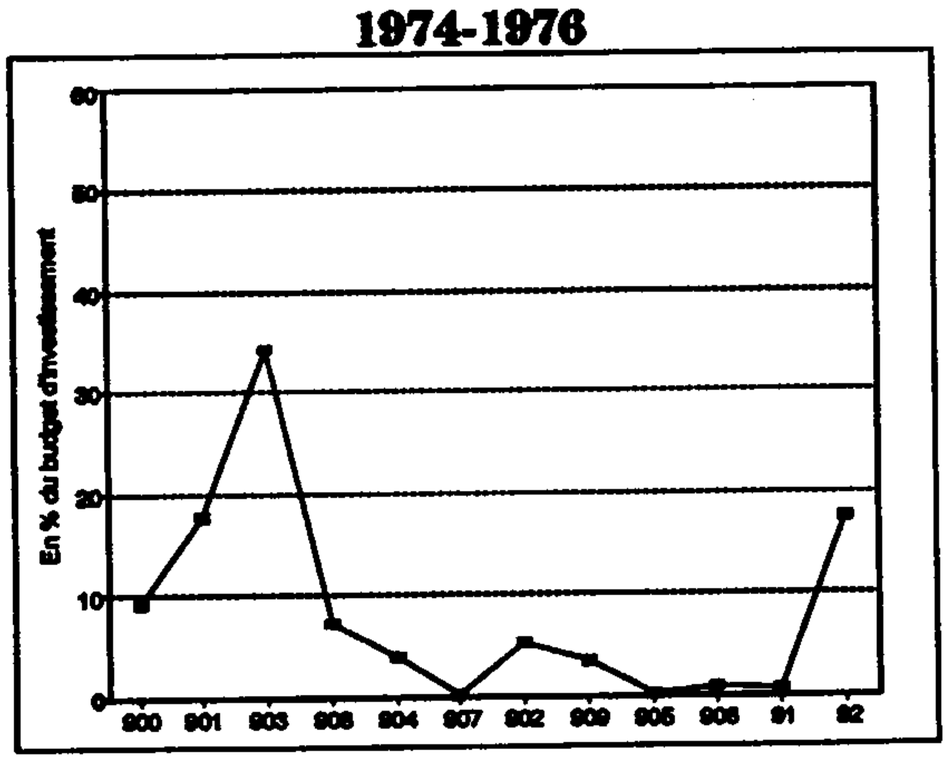
1968-1970



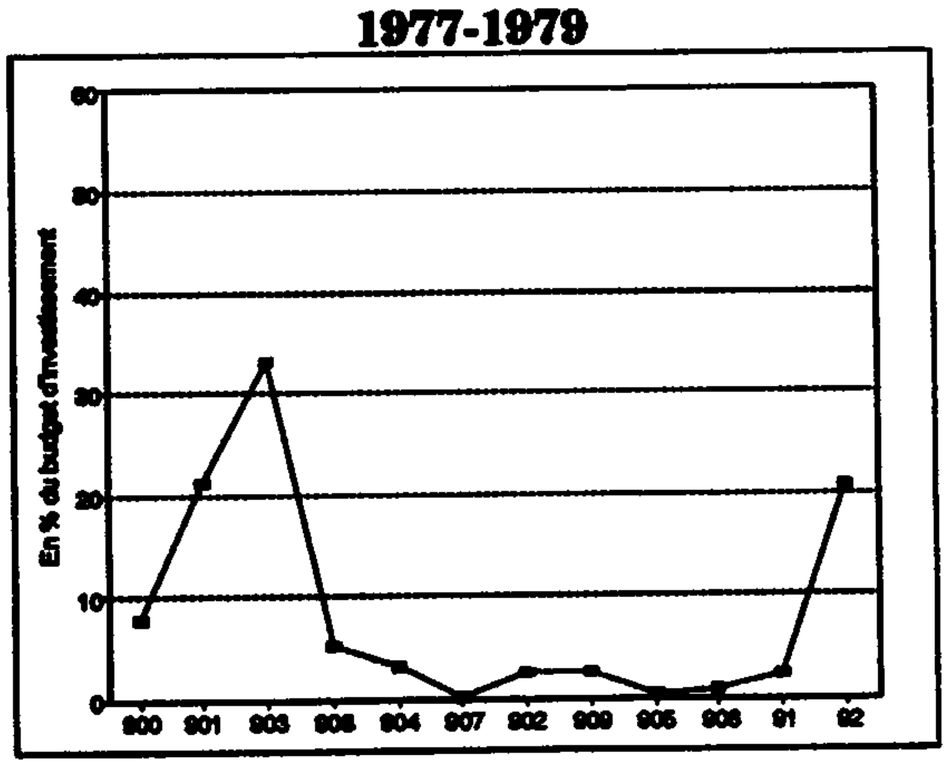
1971-1973



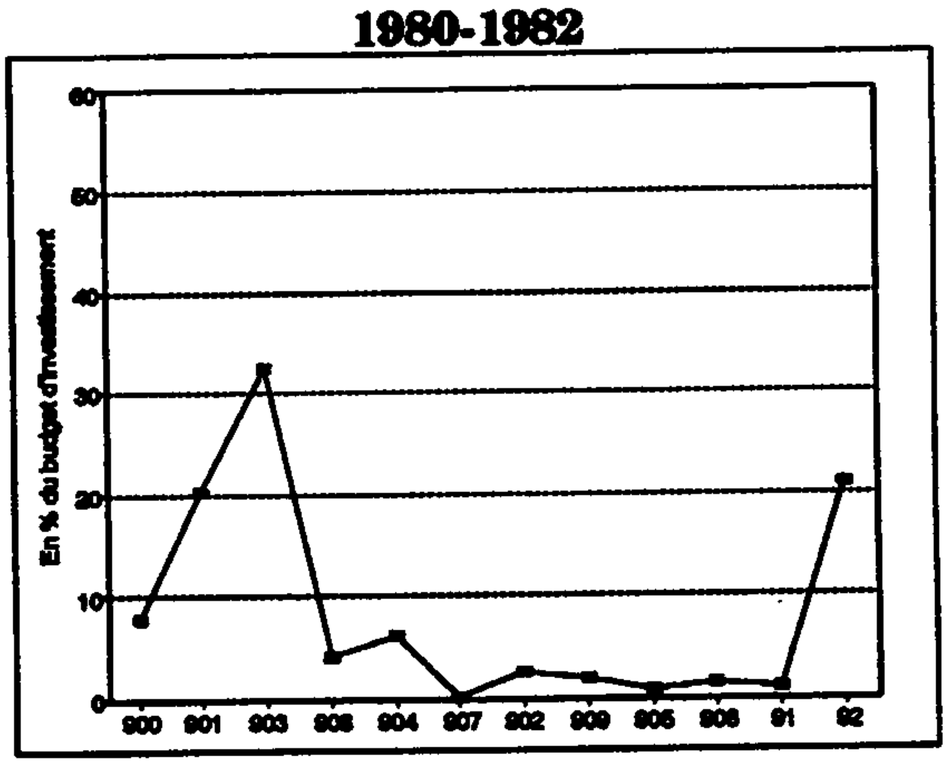
1974-1976



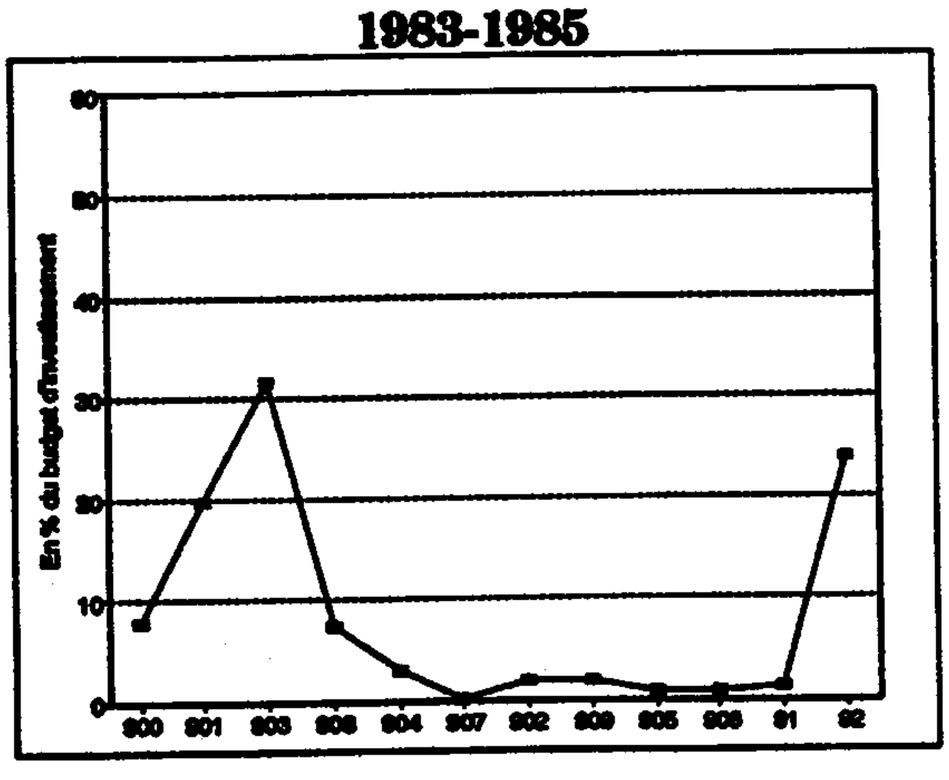
1977-1979



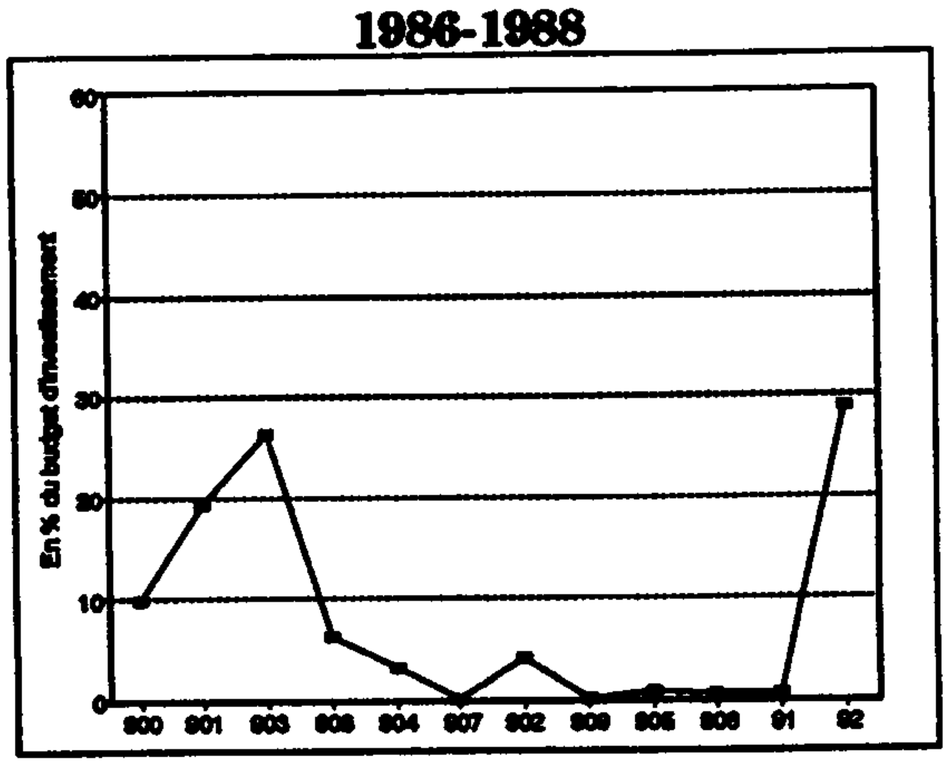
1980-1982



1983-1985

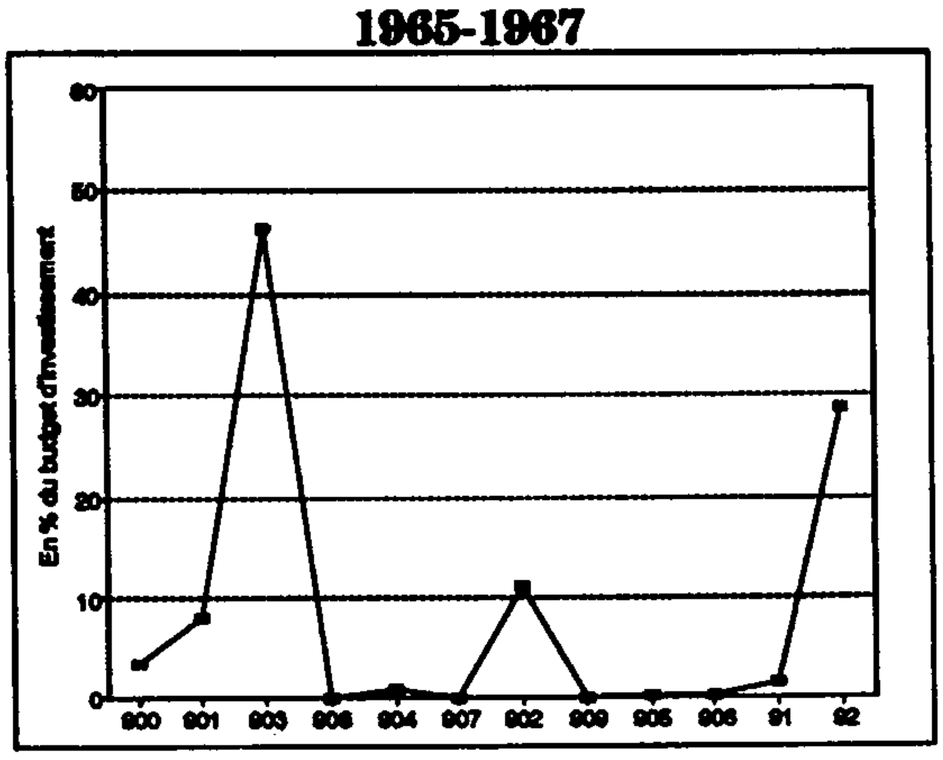


1986-1988

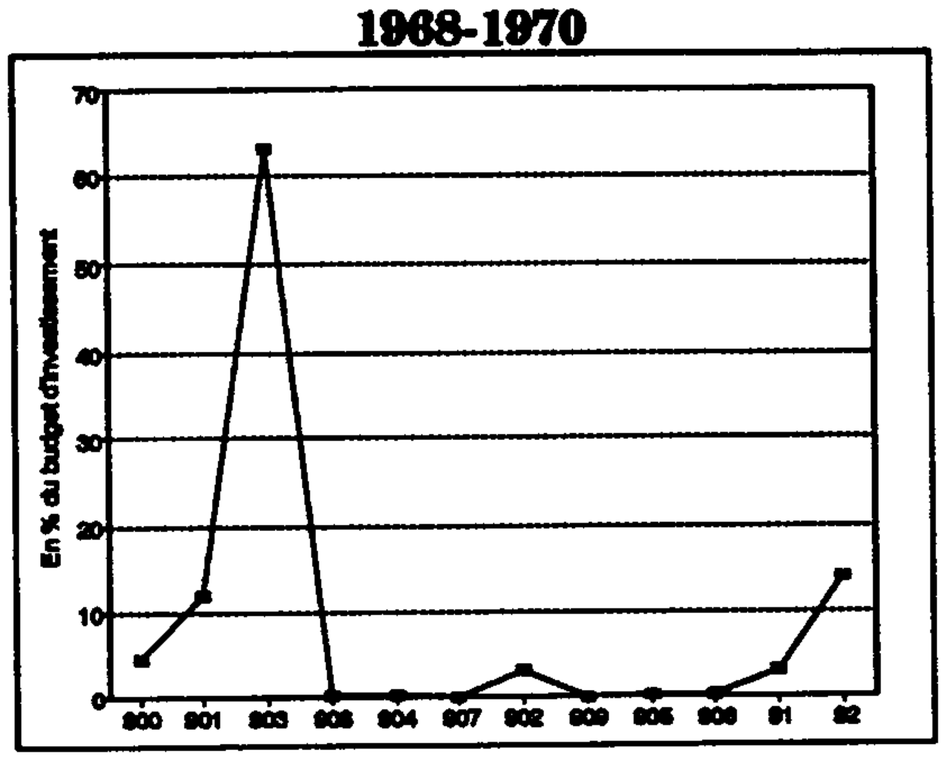


Structures d'investissement par période : Type 11 (région parisienne)

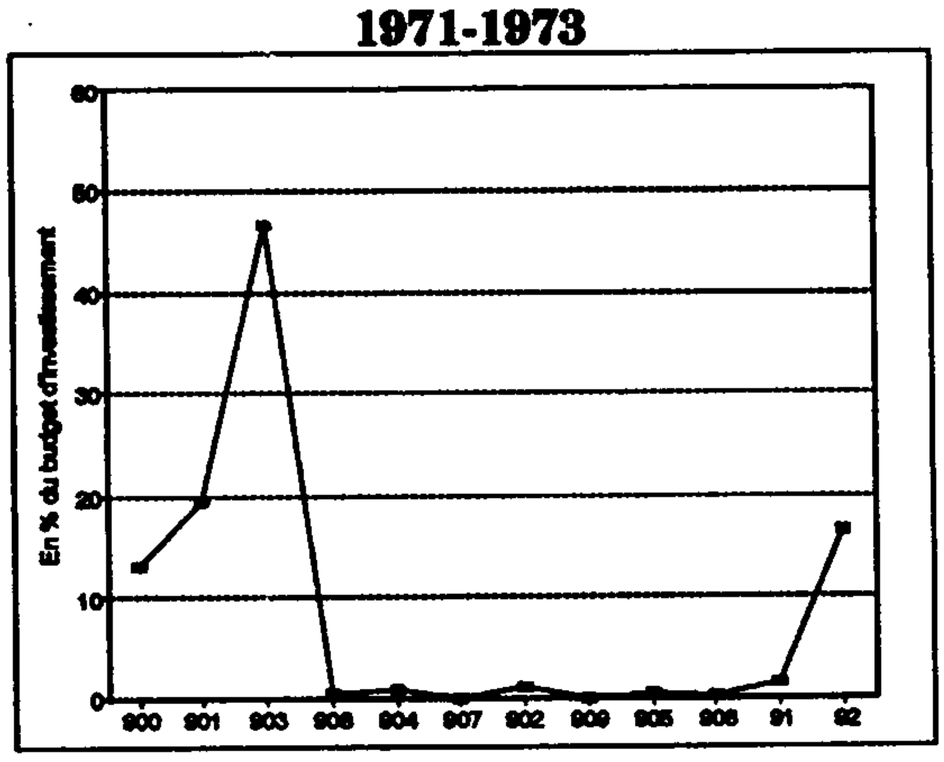
1965-1967



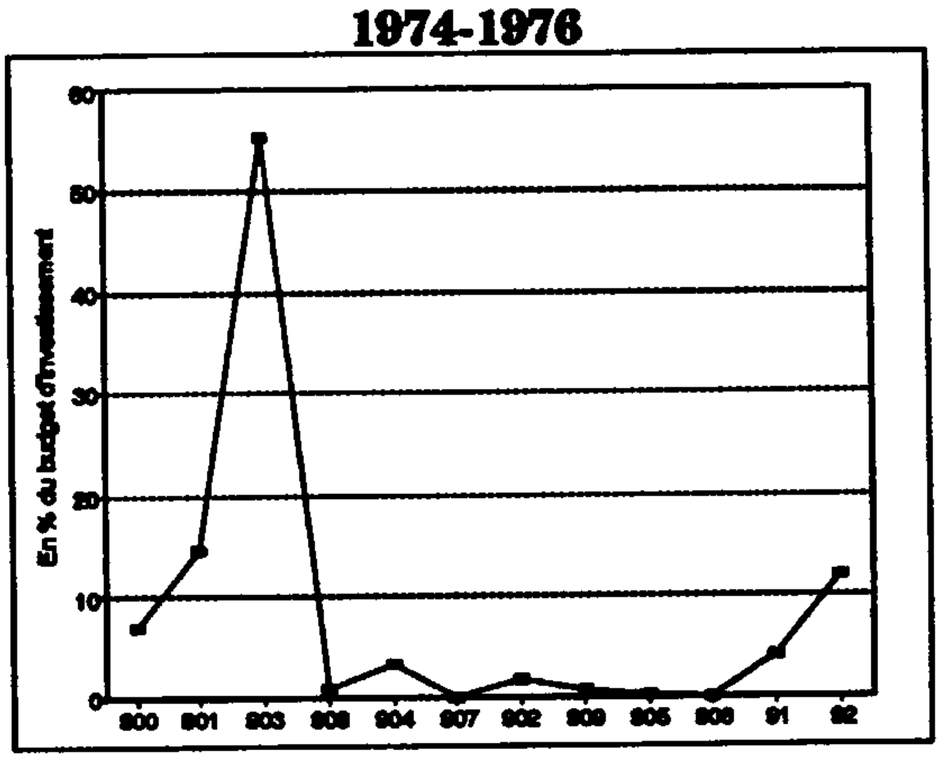
1968-1970



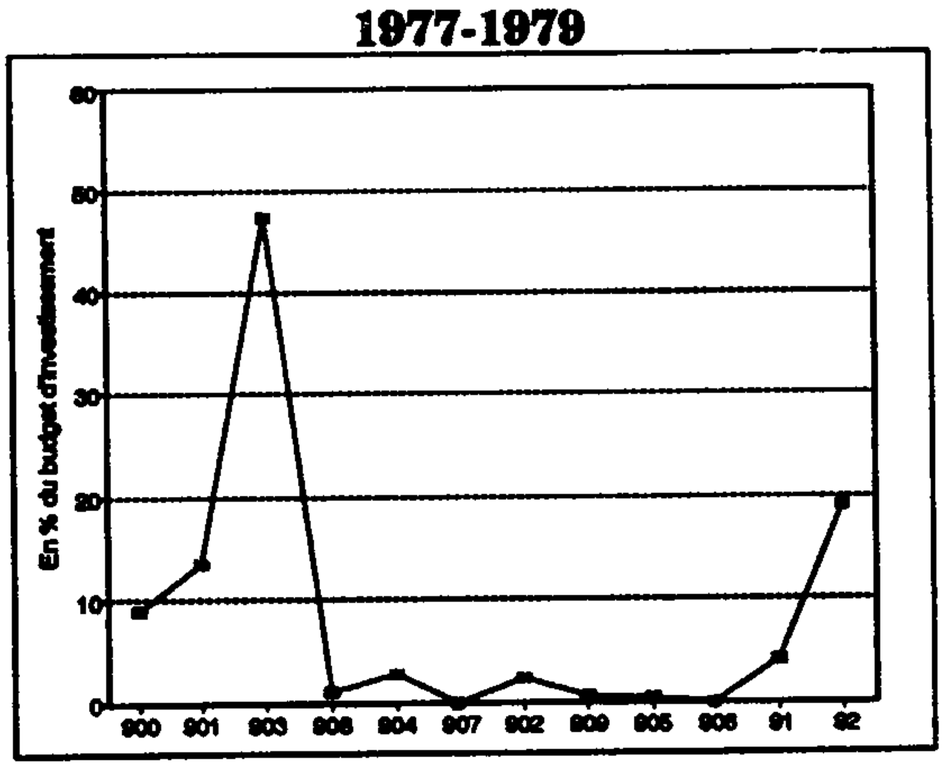
1971-1973



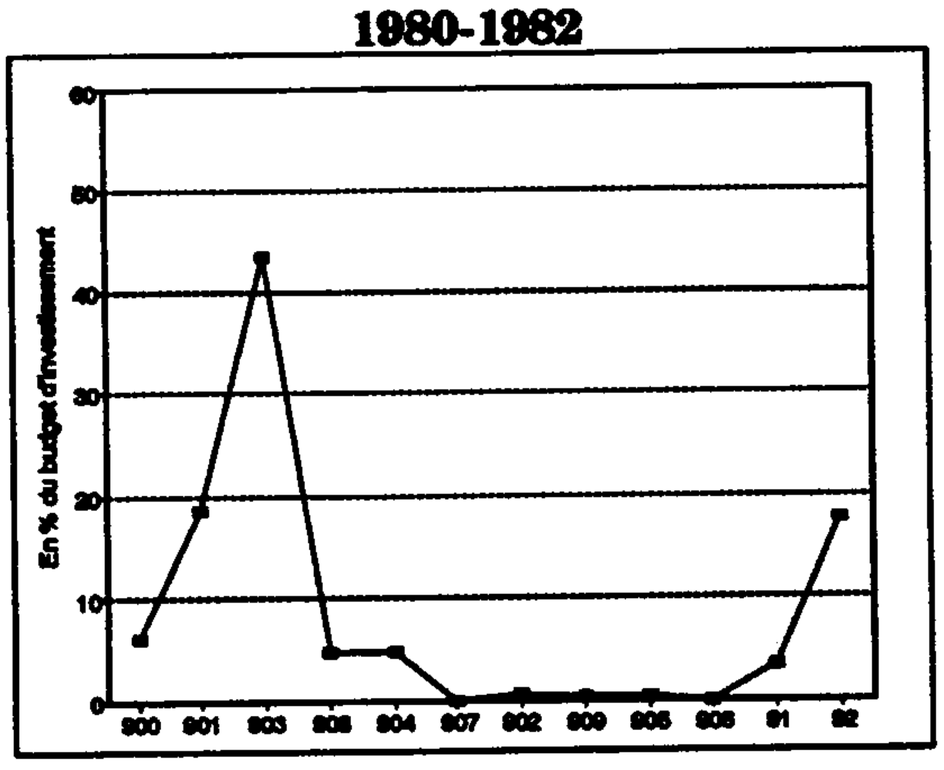
1974-1976



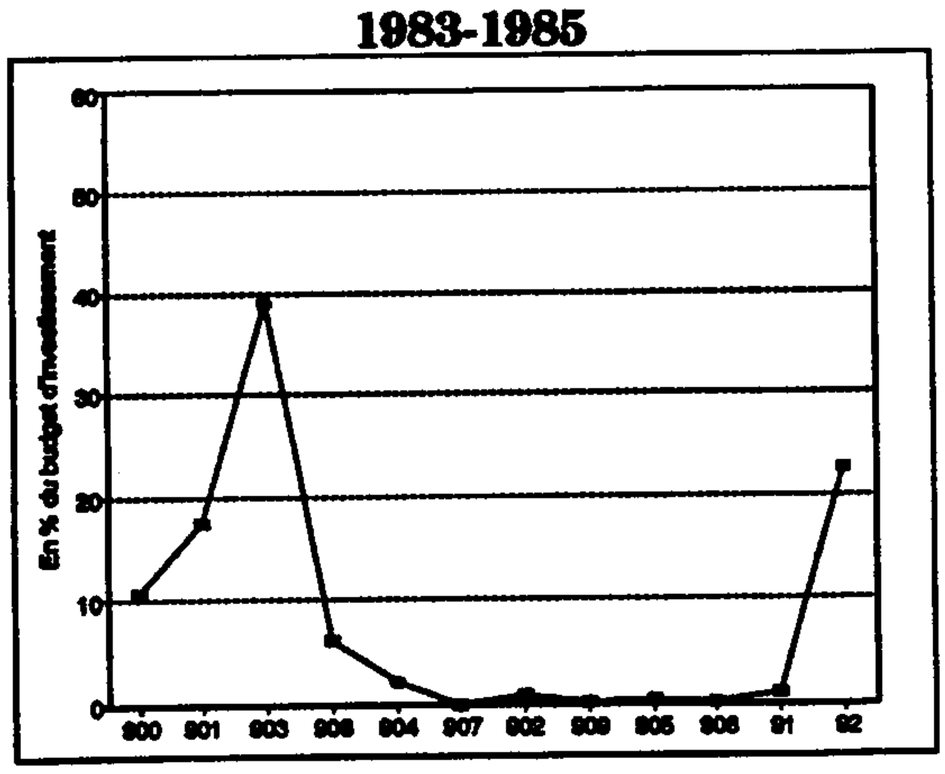
1977-1979



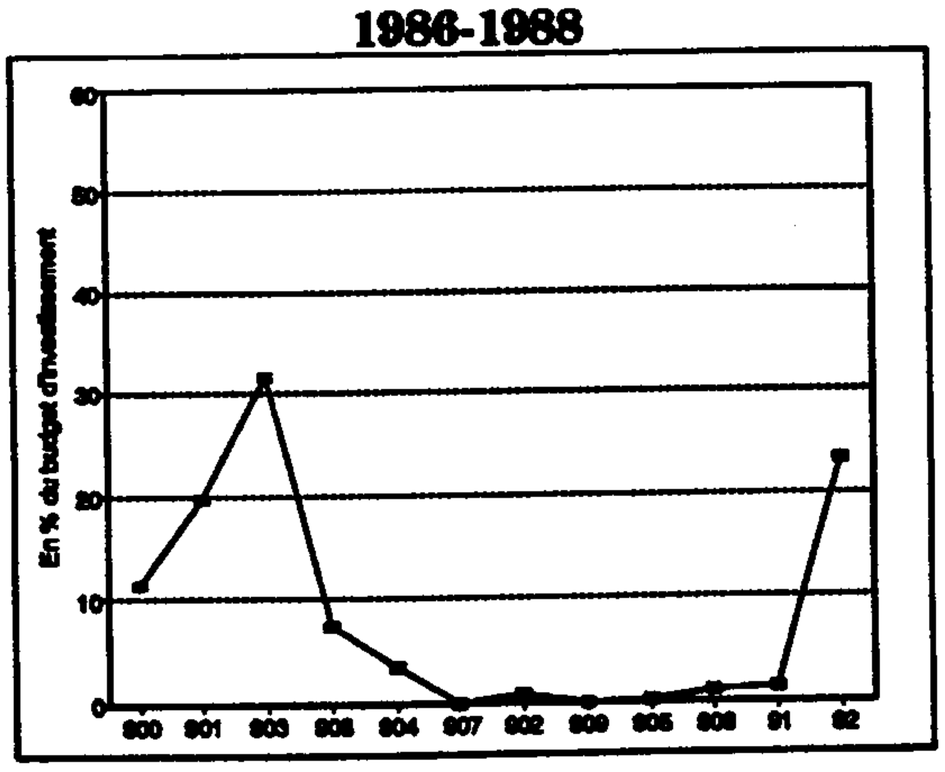
1980-1982



1983-1985

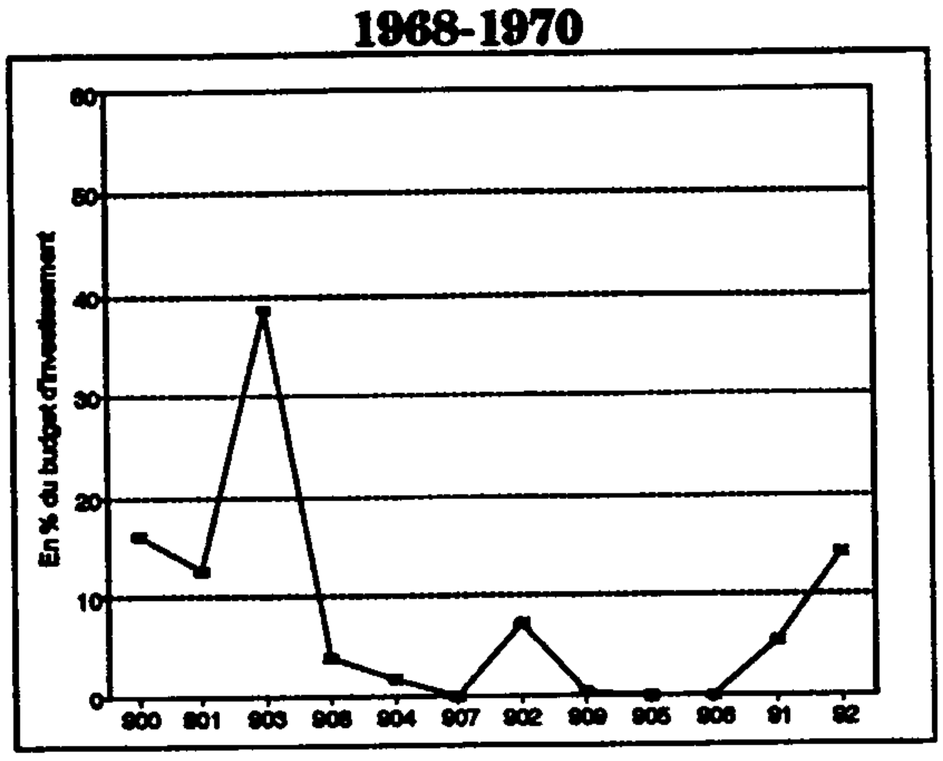


1986-1988

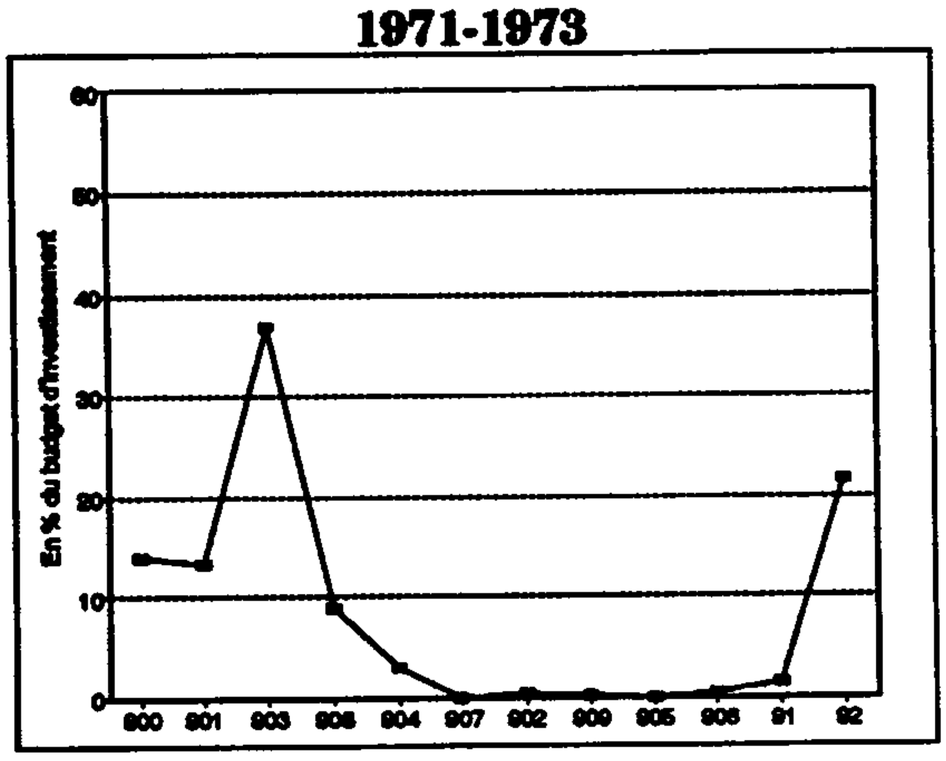


Structures d'investissement par période : Type 12 (région parisienne)

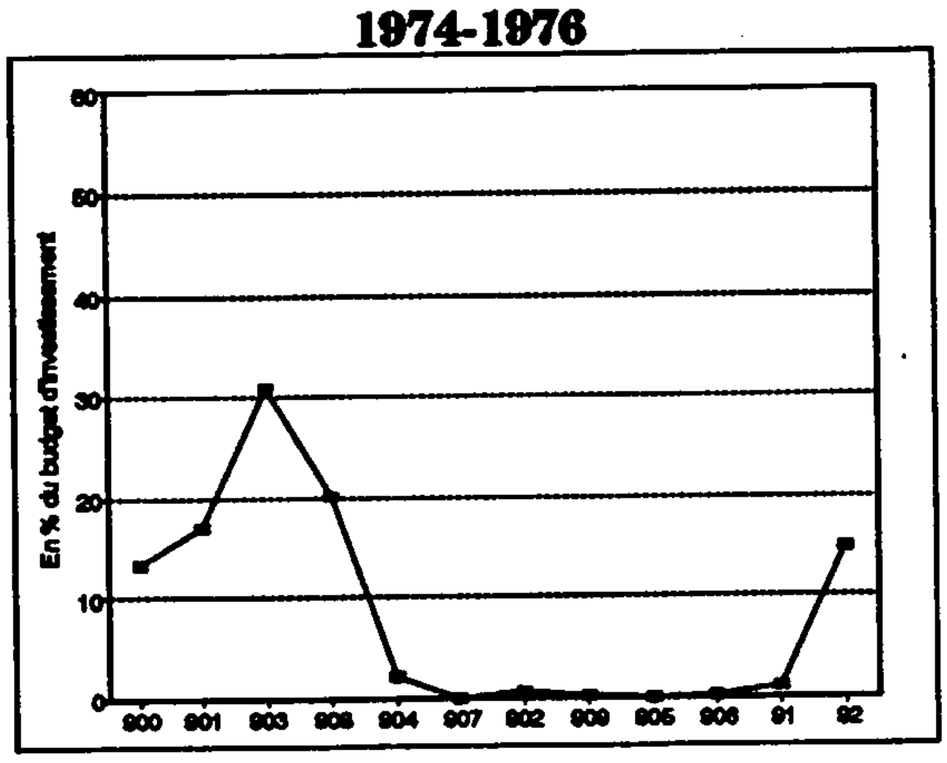
1968-1970



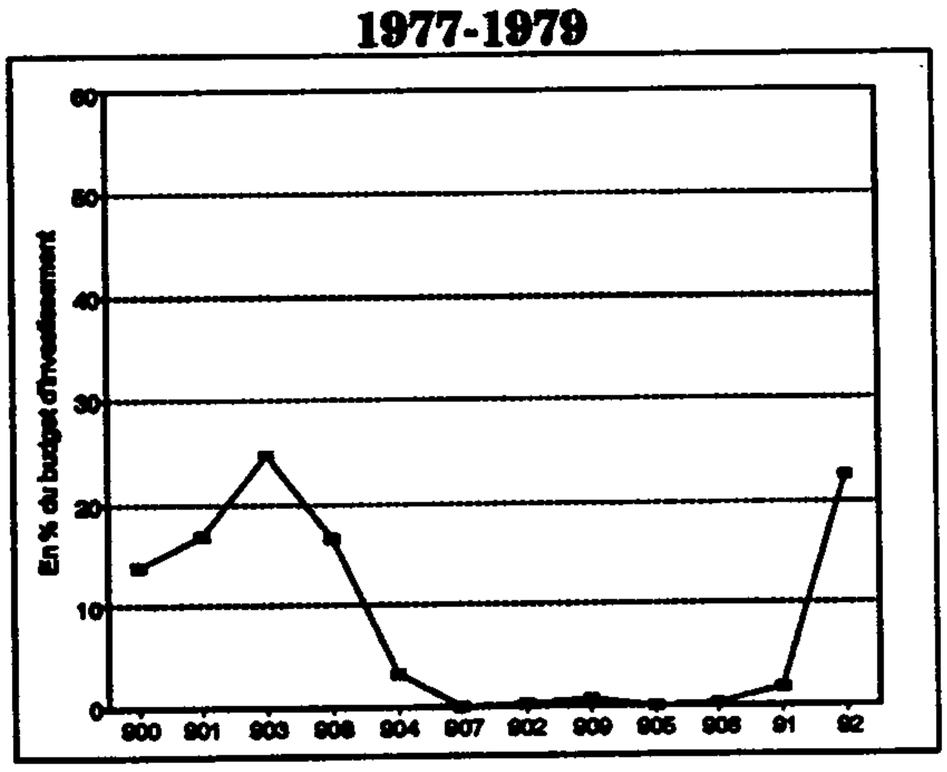
1971-1973



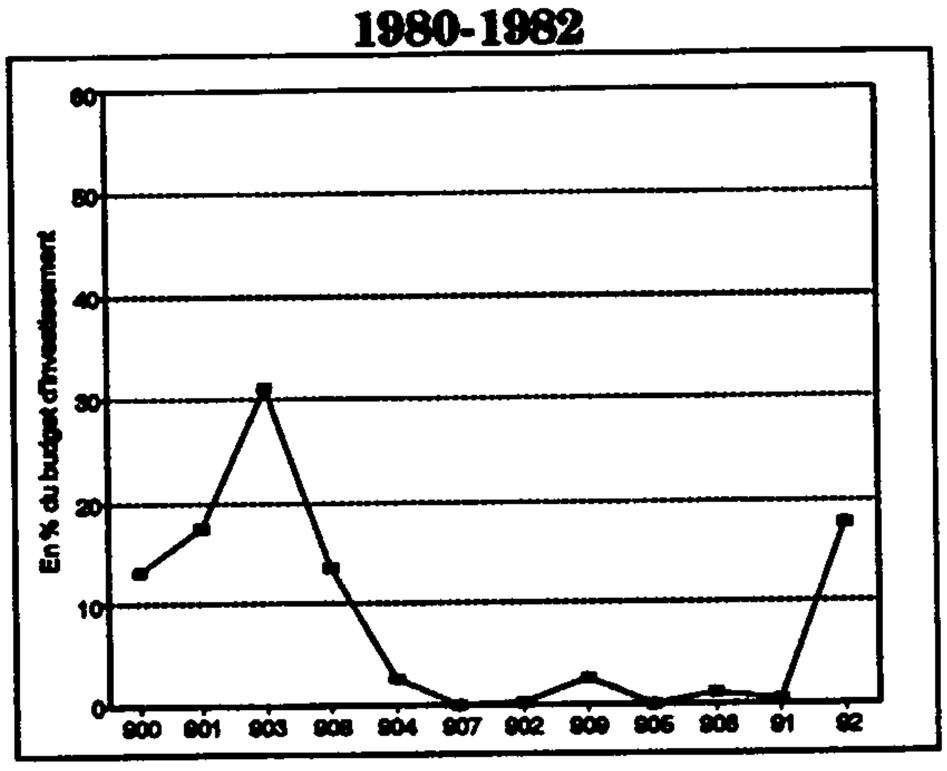
1974-1976



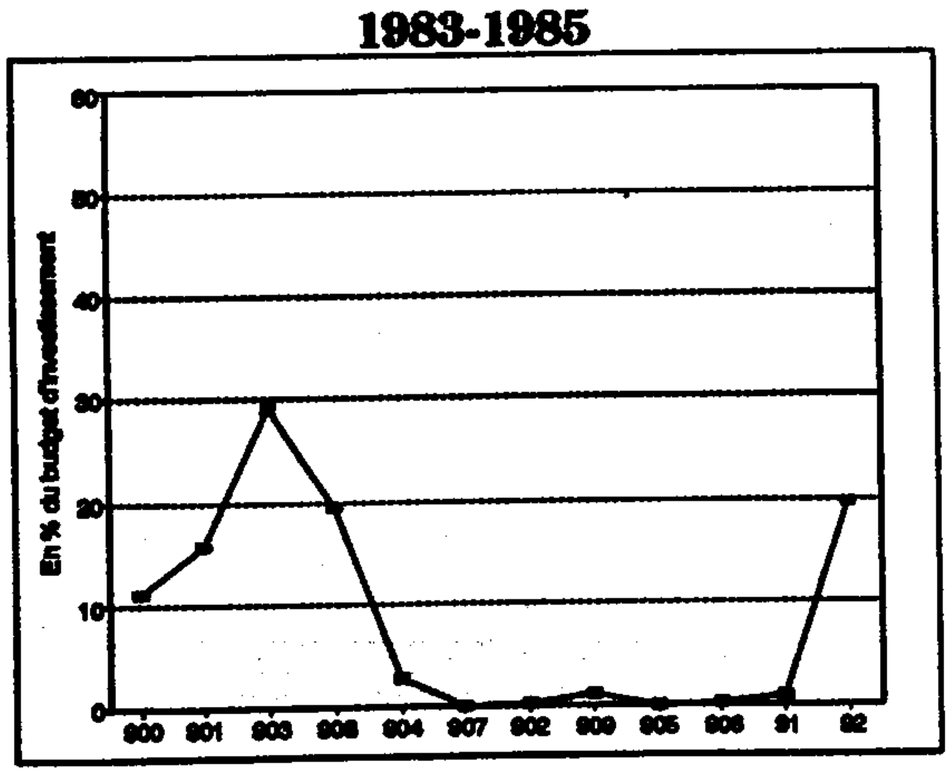
1977-1979



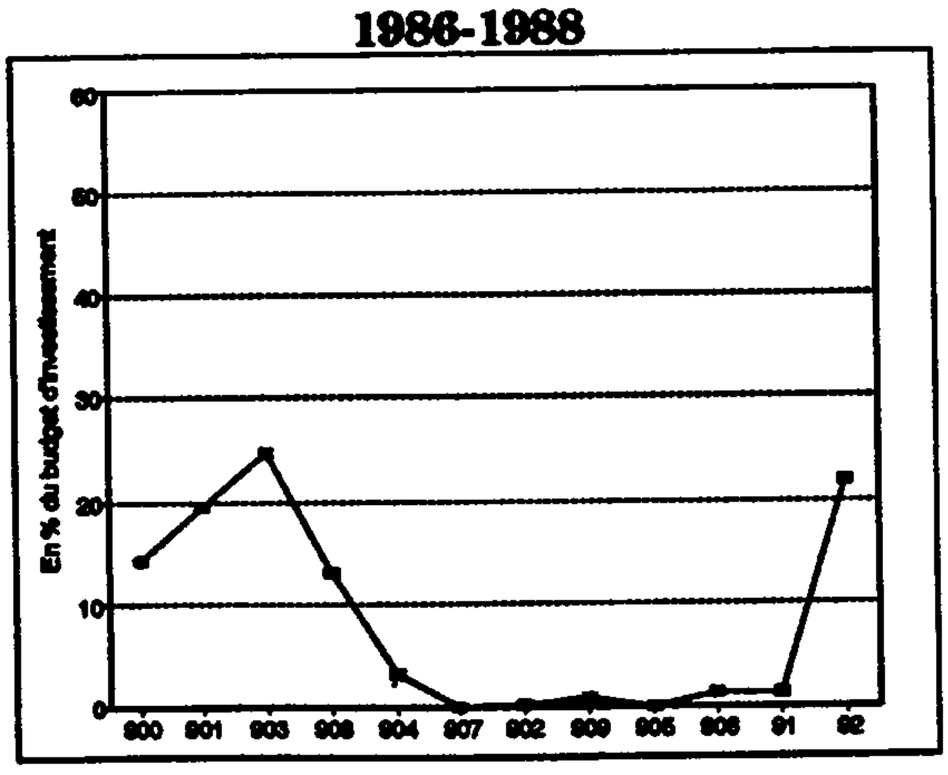
1980-1982



1983-1985

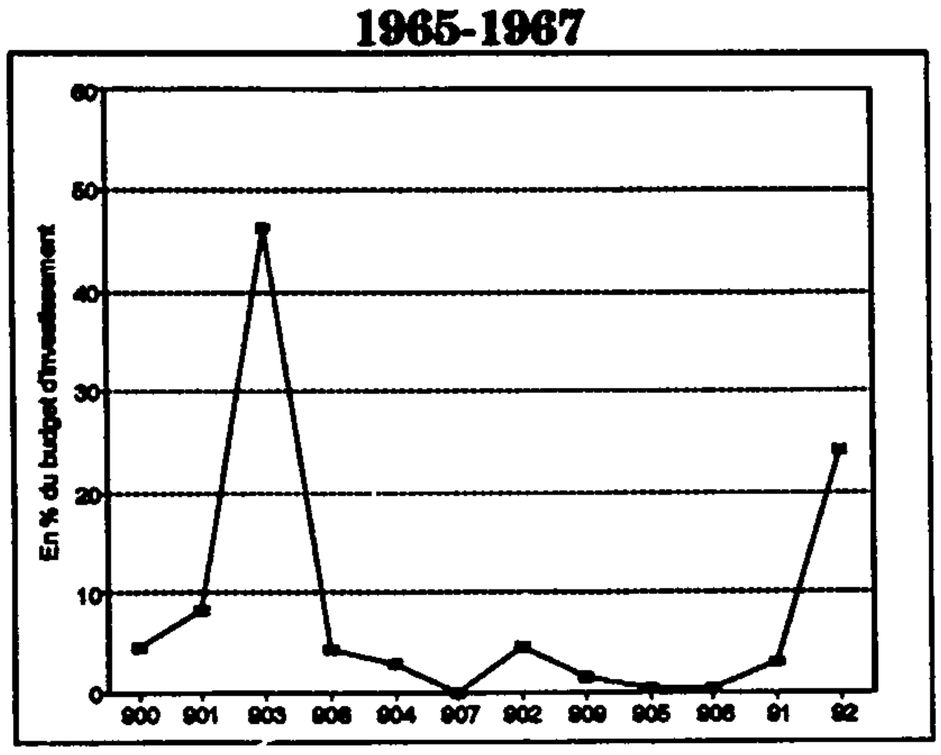


1986-1988

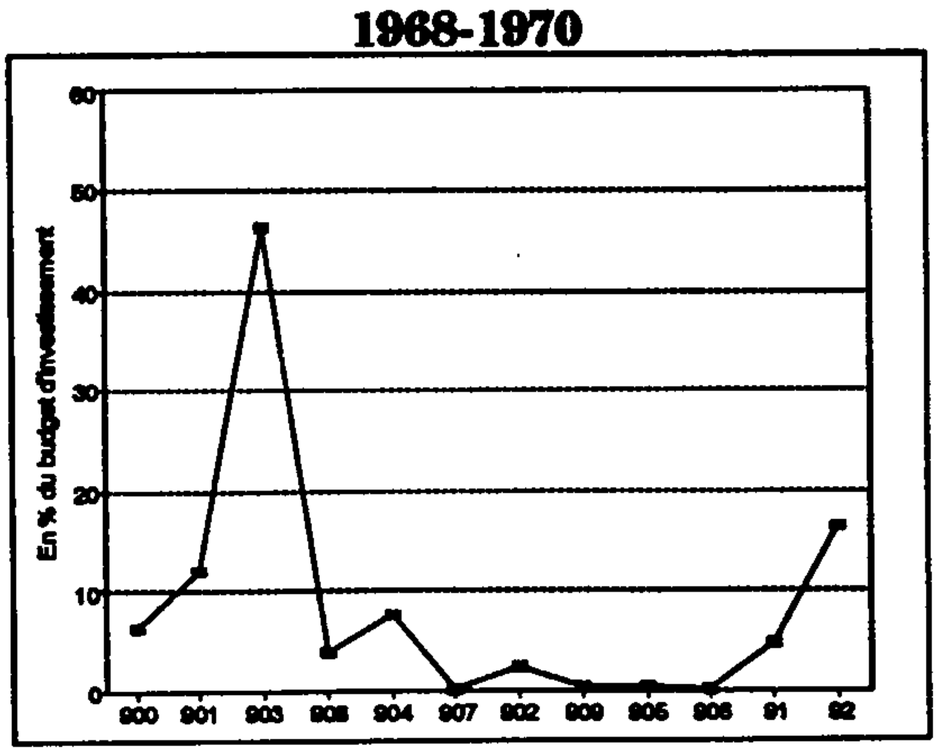


Structures d'investissement par période : Type 13 (région parisienne)

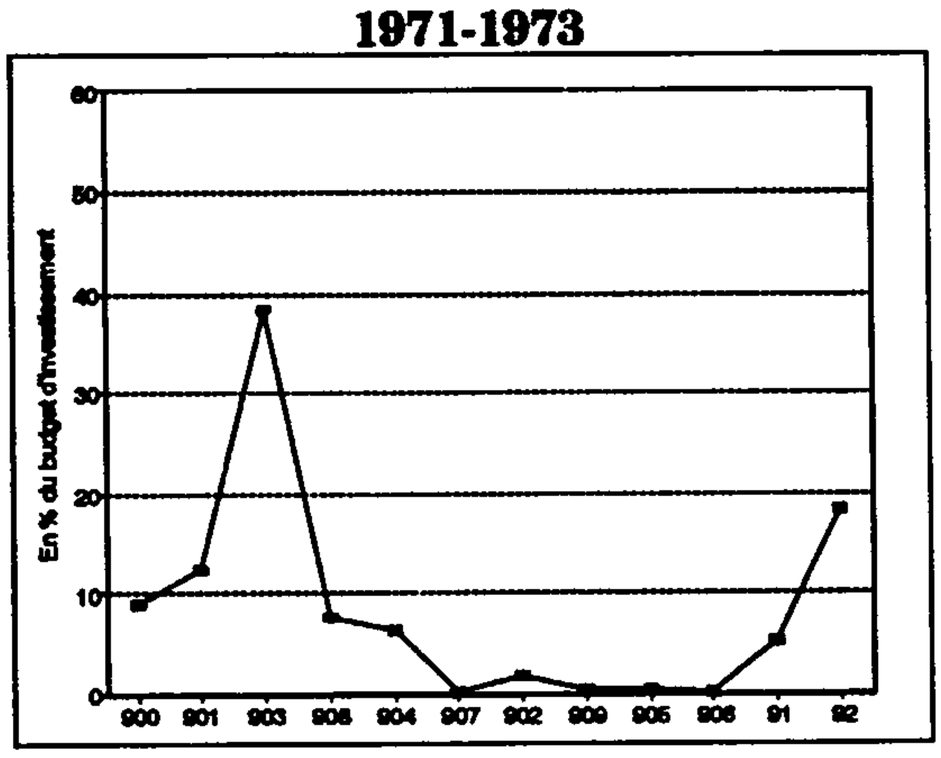
1965-1967



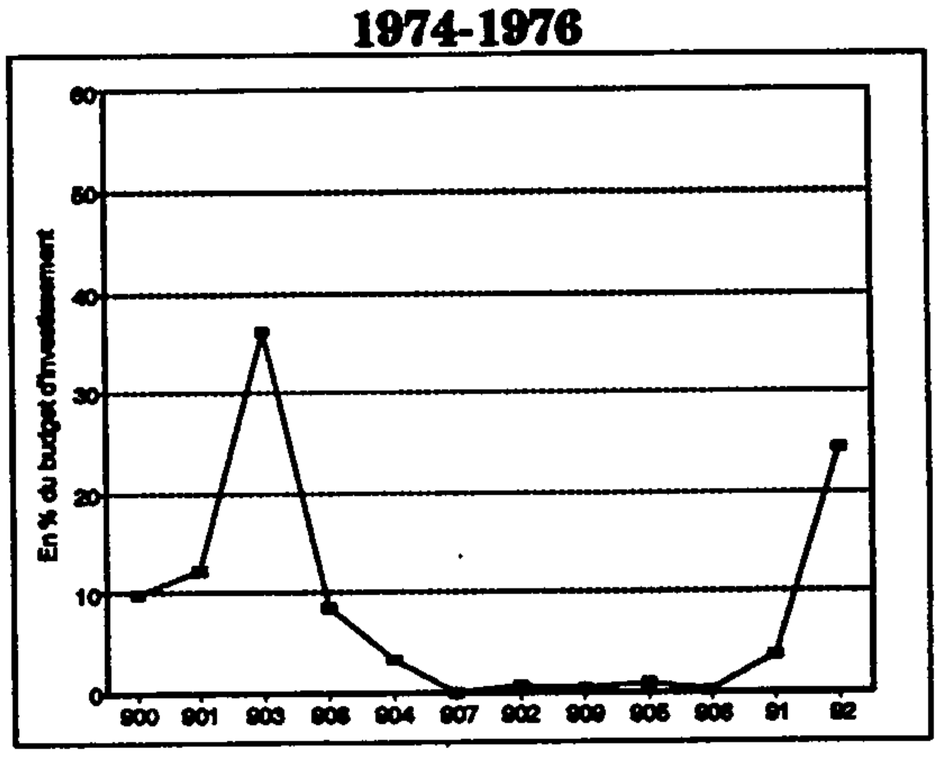
1968-1970



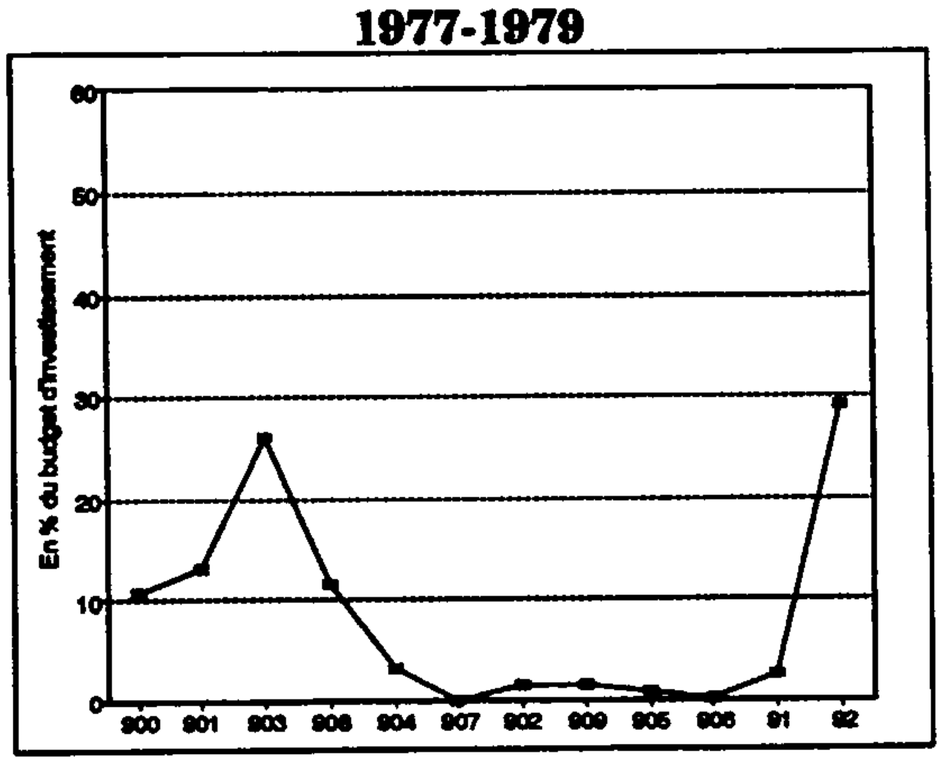
1971-1973



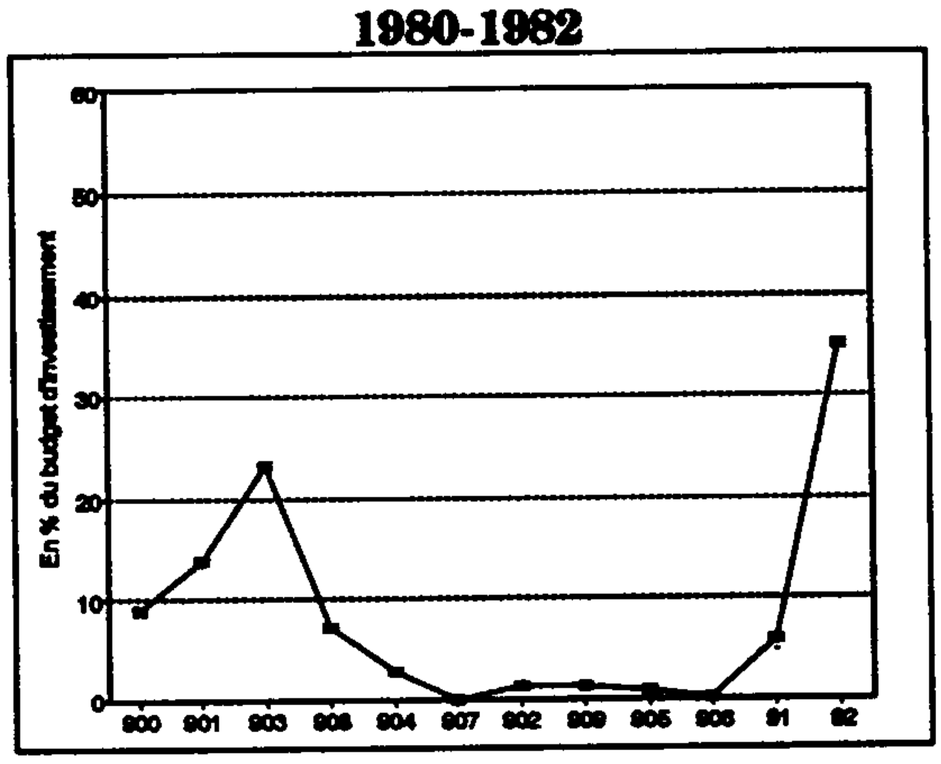
1974-1976



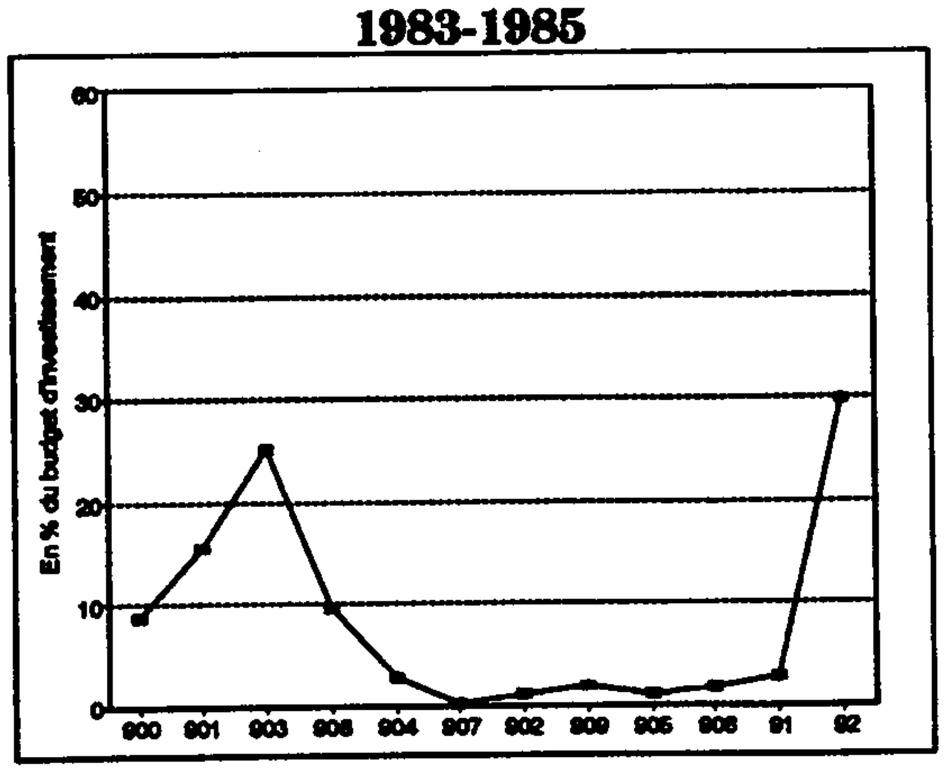
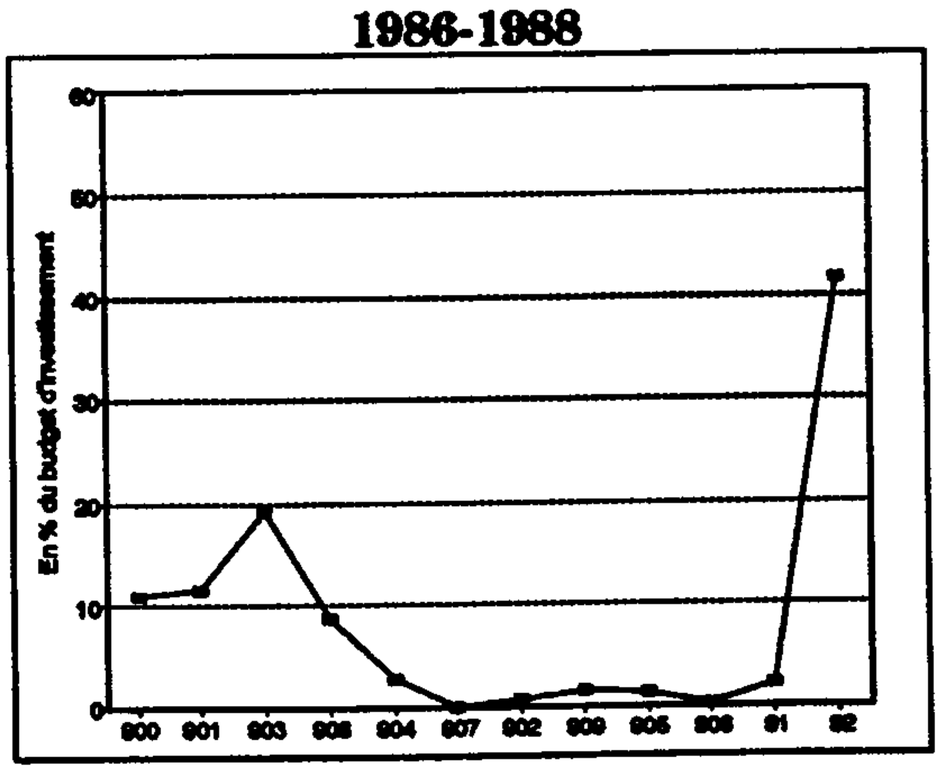
1977-1979



1980-1982



1983-1985



1986-1988