

**28 ième CONGRES DE LA FEDERATION NATIONALE
DES COLLECTIVITES CONCEDANTES ET REGIES
STRASBOURG**

Mardi 17 septembre 1991- 10h30 à 12h30

***Intervention de Jean-Pierre SUEUR, Secrétaire
d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des
collectivités locales.***

Quel chemin parcouru depuis les lois de 1881 et 1884, quand communes et départements ne s'occupaient guère que de routes départementales et de chemins vicinaux, d'école primaire, d'état civil et du bureau de bienfaisance !

Les collectivités locales, vous le savez, ont développé et diversifié tout au long de ce siècle les services qu'elles offrent à leurs administrés. Ce phénomène s'est encore amplifié avec la décentralisation entreprise à partir de 1982 : les départements et les régions ont reçu la pleine maîtrise de services publics, le champ d'action des communes et de leurs organismes de coopération intercommunale s'est élargi.

Aujourd'hui ne parle-t-on pas, mots qui sont apparus dans le vocabulaire il y a moins de dix ans, de vidéocommunication par câble, de domotique, de collecte sélective des déchets, nouveaux champs de services qui constituent autant de domaines d'intervention des collectivités.

Parallèlement, les modes de gestion des services publics territoriaux ont évolué et les relations entre

collectivités et gestionnaires de services, publics et privés, sont devenus plus denses et parfois plus complexes.

Permettez moi d'ajouter à ce bref rappel historique les quelques constats suivants :

- le débat régie/concession en matière de gestion des services publics locaux a fort heureusement perdu son caractère parfois idéologique ; la question reste actuelle, elle se pose en termes nouveaux ;
- la maîtrise et le contrôle des collectivités sur leurs multiples satellites semblent insuffisants dans de nombreux cas, et pas seulement dans ceux qui ont défrayé les chroniques ;
- face à cette complexité croissante, les élus et l'ensemble de leurs partenaires, je le sais, manifestent tous un même désir de transparence; l'Etat doit donc les y aider ;
- enfin, le poids croissant de la réglementation européenne, parfois mal connue, apportera inévitablement des modifications importantes aux modes de gestion des services.

Face à ces évolutions, et en introduction aux réponses aux

questions précises que vous m'avez posées, il me paraît essentiel de vous livrer ma réflexion d'ensemble sur les modes de gestion des services publics locaux.

Cette réflexion s'articule autour de trois grandes idées :
OUVERTURE, LIBERTE, RENOVATION.

* *

*

OUVERTURE :

L'histoire des services publics locaux s'inscrit dans une perspective : celle d'une fantastique ouverture sur le monde extérieur.

De simples fournisseurs des collectivités locales, les entreprises, très nombreuses, sont devenues progressivement des partenaires.

Ces relations de partenariat, lorsque la confiance a pu s'établir, sont particulièrement fructueuses. Elles sont riches d'enseignement et par conséquent de progrès à la fois pour les entreprises et pour les collectivités, elles permettent d'échanger, de se comprendre, de parvenir à de meilleures définitions des besoins, de trouver les solutions les plus adaptées.

Cette ouverture sur le monde extérieur des collectivités locales contribue, j'y reviendrai, à la modernisation du service public.

Mais il s'agit aussi d'une ouverture des entreprises sur les collectivités locales, qui, beaucoup d'entre vous peuvent en témoigner, ne se réduit pas à une question de parts de marché ou de chiffre d'affaire : on apprend souvent beaucoup de son client.

Ces relations de partenariat entre les acteurs publics et privés trouvent tout leur sens dans l'économie mixte, et vous savez que c'est une idée chère au Président de la République: l'économie mixte apporte en effet à la fois une grande souplesse de gestion et un professionnalisme accru; elle permet l'association de capitaux privés à l'exercice des missions de service public et traduit ainsi, dans les actes, une nécessaire complémentarité entre tous les acteurs du développement local.

L'ouverture des services publics locaux est aussi, pour les entreprises concessionnaires, une ouverture sur l'Europe; mais cette ouverture, le Gouvernement y veille, ne se fera pas sans réciprocité de la part des pays tiers.

LIBERTE :

La liberté des collectivités locales s'exerce d'abord dans le choix entre les différents modes de gestion: de multiples formules de gestion des services publics sont possibles: la régie et la concession, bien sûr, qui sont les

plus anciennes et les plus expérimentées, véritable noyau dur de la gestion des services publics, mais aussi les associations, les sociétés d'économie mixte...

Vous connaissez aussi les nombreuses déclinaisons de chacun de ces modes de gestion : régie simple ou directe, régie autonome ; régie personnalisée ; régie intéressée ; gérance ; affermage...

Chacun d'entre eux présente des caractéristiques différentes pour les administrés et les usagers.

Cette diversité est précieuse : elle permet aux collectivités de choisir librement le mode de gestion qu'elles souhaitent en fonction :

- de la nature du service public,
- du montant des investissements à réaliser au regard de leurs capacités financières,
- de leur capacité technique et administrative.

Cette grande liberté des collectivités, qui est un des principes essentiels de la décentralisation doit être préservée ; mais elle doit aussi s'exercer dans un cadre progressivement modernisé.

RENOVATION :

Le renouveau du service public ne concerne pas que l'Etat; il doit aussi s'appliquer aux collectivités locales.

Bien entendu, il dépend d'abord d'elles-mêmes mais l'Etat peut et par conséquent doit y contribuer.

Comment ?

D'abord par la décentralisation : celle-ci doit être relancée, et le Gouvernement s'y emploie. C'est l'objet du projet de loi d'orientation de l'administration territoriale de la république que je défendrai dans quelques semaines, avec le Ministre de l'Intérieur, Philippe MARCHAND, en deuxième lecture au Parlement.

En effet, sans une revitalisation ambitieuse de l'intercommunalité, il ne pourra y avoir de réussite ni de la politique de développement économique, ni de la politique d'aménagement du territoire, ni par conséquent de développement des services publics locaux dans les secteurs où l'attente des habitants est forte

De même, il faut le dire aussi fermement, il n'y aura pas de réussite de la relance de l'intercommunalité si celle-ci ne respecte pas l'autonomie communale et l'existence de l'échelon de base de la démocratie qu'est la commune. *Il n'y a pas d'arrière-pensées du Gouvernement sur ce point. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les décisions que les collectivités auront à prendre pour décider de leurs modes de collaboration sont celles qu'elles pratiquent déjà, c'est à dire la majorité qualifiée.*

Ce projet vise à permettre aux communes de disposer, *sans remettre en cause les outils de coopération existants*, de nouveaux outils de coopération: les

communautés de communes, adaptées au monde rural, les communautés de villes destinées aux villes de plus de 20 000 habitants, nouveaux outils qui offriront de nouveaux avantages et qui, par conséquent, répondront mieux aux défis des décennies à venir.

Ces communautés exerceront en effet des compétences qui résultent des attentes nouvelles de nos concitoyens, en particulier en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, et elles disposeront à cet effet d'un dispositif financier et fiscal particulièrement novateur (taxe professionnelle de zone pour les communautés de communes, spécialisation de cette taxe pour les communautés de villes - avec dans les deux cas un dispositif d'unification progressive des taux de façon à éviter toute évolution trop brutale, d'une part des ressources des communes membres et, d'autre part du montant acquitté par les redevables de la taxe professionnelle).

De ce fait, les activités économiques exercées au sein du périmètre communautaire seront désormais soumises à un taux unique ; il pourra ainsi être mis fin aux grandes disparités d'imposition auxquelles on assiste actuellement dans les agglomérations et que ne justifient plus les limites communales.

Ces disparités, sources d'inégalités souvent choquantes,

sont, nous le savons bien, de plus en plus mal supportées par les entreprises qui, à juste titre, y voient un facteur de distorsion de concurrence.

Enfin, parmi les autres aspects importants de ce projet de loi que je ne voudrais pas passer sous silence -je sais que les élus sont nombreux dans cette salle-, le renforcement de la démocratie locale (consultations, droit des minorités, information des conseillers municipaux) et l'affirmation, en matière d'administration de l'Etat, du principe de la subsidiarité qui permettra de "mettre à niveau" la déconcentration et la décentralisation.

Ce renforcement de la décentralisation est donc le premier facteur de modernisation du service public.

Ensuite vient la transparence : il y a consensus, de la part des nombreux acteurs du développement local, pour que celle-ci soit renforcée.

Transparence, d'abord, par une meilleure information des contribuables et des usagers:

Force est en effet de constater que la lisibilité des documents budgétaires des collectivités locales est imparfaite et que l'information des habitants et des partenaires de la collectivité est souvent insuffisante.

C'est pourquoi, le projet de loi relatif à l'organisation territoriale de la république aborde aussi cette question:

en prévoyant notamment la présentation consolidée des comptes de la collectivité et de ses principaux satellites (dont les régies et les concessions) et la possibilité de consultation par les habitants des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués.

La création d'une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée relève du même principe : cette commission, consultative, sera présidée par le Maire ou le président de l'organisme de coopération et comprendra parmi ses membres des usagers.

Transparence, ensuite, lorsque doit s'exercer le choix des élus locaux:

Ceux-ci, on l'a vu, ont "le choix" entre de nombreuses formules possibles de gestion des services publics locaux. Ce choix est parfois difficile, surtout pour les petites collectivités, tant ces différentes formules sont complexes surtout lorsqu'elles doivent s'appliquer à des projets de grande technicité.

Permettez moi de citer un exemple, celui du traitement des ordures ménagères: de nombreuses "filières" de traitement sont possibles, l'élu doit répondre à de nombreuses questions, techniques (de l'importance du tri sélectif à la prise en compte des déchets hospitaliers) et de choix de mode de gestion (concession? Société d'économie mixte?). Face à ces questions, force est de le

reconnaître, il est souvent démuné.

Il me semble donc particulièrement important de développer des capacités d'expertise au service des élus: le rôle des fédérations et des associations est fondamental sur ce point. Mais il importe aussi que les administrations se mobilisent sur cette question.

Transparence, enfin, pour les relations entre les collectivités locales et leurs partenaires:

Le rôle de l'Etat en la matière est de tracer le cadre dans lequel se déroulent les négociations entre les collectivités concédantes et leurs concessionnaires.

Si les cahiers des charges types n'ont plus d'existence légale en tant que documents d'application obligatoire depuis 1982 (c'est un des effets de la décentralisation, vous le savez, les cahiers des charges n'ayant plus qu'une valeur indicative), cela ne veut pas dire que l'on puisse se passer totalement de guides, de modèles.

Il appartient au ministre de l'intérieur, de par le code des communes, d'établir ces modèles de cahiers des charges et le respect de cette procédure ne peut que renforcer la valeur juridique du document à produire, et garantir sa mise en oeuvre par les collectivités locales concernées.

Enfin, veillons à ce que la durée des concessions ne soit pas un obstacle à la transparence: une durée longue est

parfois nécessaire, en particulier lorsqu'elle est la contrepartie d'investissements lourds , mais elle n'est pas toujours justifiée par des contraintes économiques.

Je souhaite par conséquent que les élus soient attentifs sur ce point; le Ministère de l'Intérieur a d'ailleurs demandé aux préfets d'attirer, au cas par cas, l'attention des exécutifs locaux sur cette question.

Enfin, troisième volet de la modernisation du service public, nous devons être attentifs, dans le respect du rôle de chacun, à vos préoccupations dans les domaines essentiels de l'électricité, du gaz et de l'eau, mais aussi dans les domaines des pompes funébres et des réseaux cablés.

L'ELECTRICITE :

Je souhaite sur ce thème aborder deux questions: le renouvellement des cahiers des charges des concessions et le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification.

1- Renouvellement des cahiers des charges des concessions :

La FNCCR et EDF ont pris l'initiative de proposer un nouveau cahier des charges. Il s'agit d'un travail nécessaire et important, et je tenais d'abord à les en remercier.

cahiers des charges maintenant obsolètes sera un document-modèle qui devra prendre en compte des préoccupations devenues importantes au fil des années tels que l'intégration des ouvrages dans l'environnement et que la qualité du courant distribué, notamment en zone rurale.

Vous attendez ce nouveau cahier des charges; sachez que je suis déterminé, dans le cadre, bien entendu, du rôle qui incombe à l'Etat en matière de cahiers des charges et que j'ai rappelé il y a un instant, à aller vite.

La concertation, avec les autres administrations concernées (ministère de l'industrie et ministère des finances) va être entreprise dès la semaine prochaine . La FNCCR y sera naturellement associée.

2- Fonds d'amortissement des charges d'électrification :

Le neuvième inventaire des besoins en matière d'électrification rurale a permis de constater une forte progression de la qualité du service en zone rurale. C'est ainsi que le taux d'abonnés mal alimentés (subissant des chutes de tension supérieure à 11 %) est passé de 12,8 % au 1er janvier 1985 à 5,2 % au 1er janvier 1990. L'objectif fixé par le huitième inventaire (6 % en 1990) a donc été atteint.

Parallèlement, la dispersion des situations d'un département à l'autre a diminué, mais force est de constater que certains départements ont vu leur situation s'aggraver.

Les travaux nécessaires pour parvenir à ce résultat ont été importants, puisqu'ils se sont élevés à près de 17 milliards de francs en 1990.

Les orientations retenues pour la période 1991-1995 restent ambitieuses. Il s'agit en effet de ramener le taux d'abonnés mal alimentés en zone rurale à 2 ou 3 % en 1995. Simultanément, ce taux devrait tomber à zéro en zone urbaine.

Les besoins en investissements restent donc considérables : de l'ordre de 12 milliards de francs pour les renforcements et de 2,6 milliards pour les extensions de réseaux.

En outre, des surcoûts peuvent être induits par la prise en compte des contraintes d'environnement, voire par l'amélioration de la qualité du courant pour d'autres paramètres que la tension (par exemple pour la réduction des micro-coupures).

Face à ces besoins, je comprends que vous soyez vigilants devant les évolutions possibles des crédits du Fonds

d'Amortissement des Charges d'Electrification, qui s'élèvent, pour 1991, à 2 milliards 150 millions de francs. Je considère pour ma part que le F.A.C.E reste, et doit rester, un élément essentiel de la politique d'électrification.

LE GAZ :

On ne peut pas aborder cette question sans évoquer l'amendement dit Derosier. En fait, le problème possède deux aspects : celui des 7 situations existantes (3 créations de régies et 4 extensions) qu'il est souhaitable de régulariser, ne serait-ce que pour sortir d'une situation de non-droit, et celui, plus général, de créations ou d'extensions de nouvelles régies. Sur ce dernier point, je ne crois pas qu'il faille bouleverser l'équilibre atteint. Et je pense donc qu'il faut maintenir les principes et le champ d'application de la loi de nationalisation de 1946.

Mais la distribution du gaz en France ne se limite pas à cette seule question. Nous réfléchissons, notamment avec le ministère de l'industrie, sur les conditions de l'extension de la distribution du gaz. Ce travail va se poursuivre, et la FNCCR y sera bien évidemment étroitement associée. Je sais par ailleurs que GDF a déjà pris, de son côté, des initiatives expérimentales dans ce domaine.

Enfin, je ne voudrais pas terminer ce volet de mon intervention consacré à l'énergie sans rappeler que le ministère de l'intérieur procède actuellement, en liaison avec la nouvelle Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, à une vaste enquête sur les consommations et les politiques énergétiques des communes. Les résultats nous seront un guide précieux quant aux choix à opérer.

L'EAU :

Il s'agit encore d'un dossier essentiel et complexe. La politique de l'eau est entrée dans une phase de mutation importante. La voie à suivre est connue : protection de la ressource, chasse au gaspillage, politique de qualité de l'eau et maîtrise des coûts. C'est le sens du projet de loi sur l'eau.

Je citerai trois mesures pour illustrer mon propos :

- les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (les S.I.A.G.E), fondements de la mise en oeuvre d'une politique moderne de l'eau, et pour lesquels les collectivités locales seront naturellement des acteurs essentiels et moteurs ;
- la tarification de l'eau : la vérité du prix de l'eau rend

nécessaire la disparition, sauf dans des cas particuliers, du tarif forfaitaire. Rappelons incidemment qu'elle avait d'ailleurs été demandée par le médiateur de la République, à la suite de multiples plaintes d'usagers. Il s'agit là d'un élément important de la gestion patrimoniale de la ressource, auquel on doit certes pouvoir déroger, mais de façon exceptionnelle ;

- l'assainissement individuel : c'est une bonne solution dès lors qu'elle est employée à bon escient, et bien appliquée. Il importe donc d'en organiser le suivi sur le terrain. En l'occurrence, tout n'est pas figé et les réflexions se poursuivent. Des propositions peuvent être avancées. On peut, par exemple, suggérer, plutôt qu'un service public local lourd, la mise en place de contrôles techniques, notamment à l'occasion des transactions.

Enfin, on ne peut pas passer sous silence la directive récente de la CEE relative aux eaux urbaines résiduaires. Son application va déboucher sur un programme considérable, qui mobilisera une bonne part du 6ème programme des agences financières de bassin, et pour lequel le Fonds National de Développement des Adductions d'Eau sera, là aussi, un intervenant essentiel.

Je ne m'étendrai pas davantage sur ce point aujourd'hui, puisque la prochaine réunion du Réseau Informel d'Information des Collectivités Locales sur l'Europe

(EURIDICT), animé par mes services et dont la FNCCR est un partenaire actif, sera précisément consacrée aux problèmes de l'eau, parallèlement à la poursuite des travaux consacrés aux directives sur les marchés publics, et ceci dès le 24 septembre prochain.

D'autres services publics, enfin, sont sous le feu de l'actualité: les pompes funébres et les réseaux cablés.

LES POMPES FUNEBRES:

Le système actuel se caractérise trop souvent par un monopole de facade qui masque mal une vraie-fausse concurrence et qui aboutit à une réelle opacité des prix au détriment des familles. Le rapport des trois inspections, publié il y a plusieurs mois, est accablant.

Il faut donc revoir le système. Selon quelles orientations? Celles-ci ne sont pas encore définitivement fixées, mais nous devons nous orienter vers un dispositif d'agrément renforcé, une nouvelle définition des sanctions, et une protection forte des usagers.

LES RESEAUX CABLES:

Les derniers mois ont vu à un développement important du câble, puis que le nombre d'abonnés a plus que doublé en 1990 et continue, depuis le début de cette année, à croître à un rythme de 30.000 abonnés supplémentaires

par mois.

La barre "psychologique" des 500.000 abonnés est dépassée et plus de 3,2 Millions de logements sont "raccordables".

Enfin, de nombreux projets existent, en particulier ceux des cablages complets des départements du Haut-Rhin et de la Haute-Saône.

Parallèlement, les opérateurs manifestent actuellement une grande prudence, compte-tenu à la fois des incertitudes qui pèsent sur l'avenir des modes de diffusion et sur la lourdeur des investissements à réaliser.

Votre président m'a informé qu'il envisageait de développer une mission de conseil auprès des collectivités locales qui désireront réaliser un réseau cablé: cette initiative me paraît extrêmement intéressante, compte-tenu des enjeux en cause, et, là aussi, des choix difficiles qui sont ceux des élus. C'est pour cette raison que je souhaitais la saluer et vous assurer de mon appui.

* *

*

La "basse fréquence de vos congrès", puisque le dernier, m'a indiqué le Président MOINET, date d'il y a 9 ans, souligne l'importance des travaux de ce 28 ième congrès consacré à l'énergie.

L'énergie, vous le savez a constitué une des premières actions communes de l'europe; les collectivités locales françaises seront appelés à jouer, dans ce domaine comme dans d'autres un rôle sans cesse plus important: disons le clairement, il y a une vocation tout à fait légitime des élus à se pencher sur la maîtrise locale de l'énergie.

Les relations entre l'ensemble des partenaires devront être basées sur un maître mot: le partenariat.

C'est à l'aune de l'ampleur de ce partenariat que se mesurera la réussite de la modernisation de ces services publics locaux.

Pour la contribution que vous apportez à cette démarche collective, à la fois sur le fond et dans votre action quotidienne, d'avance, je vous remercie.