

Colloque FNCCR du 14 septembre 2006 :
Intervention de Monsieur Daniel BARNIER.

Je tiens tout d'abord à remercier les organisateurs d'avoir convié le Directeur Général des Collectivités Locales à votre congrès. Retenu par des engagements contractés en raison de sa récente nomination, M. Jossa regrette de ne pouvoir être parmi vous et m'a demandé de le représenter : c'est avec intérêt et plaisir que je participe donc à vos travaux.

Vous m'avez proposé d'aborder le sujet de l'organisation optimale des services publics en réseaux dans les domaines de l'eau, des déchets et de la distribution publique d'électricité ainsi que celui du fonctionnement du syndicalisme à la carte. Vous me permettez d'aborder successivement ces deux points.

I Sur la question de la taille optimale pour les services publics de réseau :

Les discussions qui précèdent, témoignages de praticiens, de spécialistes, montrent la pluralité des approches possibles. Ils indiquent qu'à cette question simple, doit être apportée une réponse plus complexe. Intuitivement, chacun sait que le service d'adduction d'eau d'une ville de Picardie n'est pas strictement superposable à celui d'une commune de Haute Savoie – que l'autorité compétente en matière électrique n'est pas soumise aux mêmes contraintes en Ile-de-France et dans les Hautes Alpes.

Répondre sur le choix de la structure compétente pour ces services publics de réseaux est donc complexe. Ce choix repose sur un équilibre entre des paramètres économiques, techniques, juridiques, géographiques propres à chaque secteur. La Direction Générale des Collectivités Locales n'a naturellement pas vocation à expertiser sur le plan technique chaque situation locale. En revanche, elle se doit de préparer des outils juridiques adaptés aux besoins et aux contraintes des collectivités délégantes et de leurs délégataires.

Votre fédération, qui regroupe des entités de taille importante, souligne, et c'est bien normal, les effets positifs des économies d'échelles. Elle prône notamment la maille départementale tout particulièrement dans le domaine électrique.

Et effectivement, un périmètre géographique à taille départementale ou interdépartementale semble recommandable lorsque la technicité d'un réseau associé à l'importance des investissements à consentir se présente.

Il en va ainsi tout particulièrement de la distribution publique d'électricité, la technicité des questions abordées, notamment en matière de contrôle, le souhait de constituer, face à une entreprise industrielle de très grande taille, un interlocuteur respecté ont conduit les communes à se regrouper, à s'organiser en syndicaux locaux, primaires, puis en syndicats départementaux. Même si, dans certains cas, ces syndicats départementaux ne représentent pas toutes les communes, les effets sont très nettement positifs. Vous les avez rappelés :

- une capacité d'investissement accrue en matière de travaux d'électrification rurale afin de mener à bien des opérations de renforcement ou d'enfouissement de lignes électriques en bénéficiant des effets d'échelle ;
- des moyens techniques et un savoir faire adapté aux nouvelles missions rattachées à la distribution publique de l'électricité telles que la maîtrise de la demande de l'énergie ;

- un espace de solidarité territoriale, rassemblant à la fois des zones rurales déficitaires et des zones urbaines bénéficiaires ;

La FNCCR souligne dans son livre blanc que la distribution d'électricité est une activité soumise à des effets d'échelle. En effet les ouvrages haute tension et basse tension sont dimensionnés pour assurer la desserte des consommateurs répartis sur plusieurs communes. L'organisation des services d'EDF repose sur un territoire plus vaste que celui d'une commune. Le système d'information du concessionnaire ne se prête pas à un suivi de l'activité de la commune, ni même à une intercommunalité de petite taille. La mise en place d'un système d'information cohérent avec celui du concessionnaire nécessite une intercommunalité de grande taille. Elle entraînera en outre une baisse du coût d'équipement.

En ce sens, l'exercice de la mission de distribution publique d'électricité dans un établissement de coopération intercommunale à taille départementale ou inter-départemental me semble positif.

Mais un tel regroupement doit s'opérer conformément aux règles du droit de l'intercommunalité issues de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite « Chevènement » et de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 qu'il est à ce stade prématuré de modifier à nouveau. La Direction Générale des Collectivités Locales est favorable à ce que les acteurs locaux désireux de procéder à un tel regroupement puissent se rapprocher des préfetures, pour examiner avec elles, les voies et moyens permettant le regroupement des entités, la rationalisation des structures. Mais les actions coercitives de regroupement s'inscrivent mal dans le principe de libre administration des collectivités locales qui est l'un des fondements de notre système juridique . Il convient de faire confiance au sens de la persuasion des entités constituées pour inciter les structures les plus petites, les plus isolées à les rejoindre. L'existence, quasi-générale, de structures quasi départementales, montrent que les intérêts du regroupement sont bien compris.

Mais d'autres compétences ne se prêtent pas à une réponse aussi simple. Regrouper entraîne aussi des effets indésirables, notamment en terme de gouvernance, de proximité, qui peuvent ne pas être totalement compensés par les économies d'échelles : en matière de déchets, par exemple, s'il est indéniable que les investissements en matière de traitement de déchets nécessitent des capacités financières difficilement mobilisables pour nos petites communes, et appellent un regroupement, l'organisation de la collecte intéresse l'échelon local, la proximité.

Le droit l'a d'ailleurs bien compris, puisqu'il scinde la compétence « déchets » en missions¹, afin de permettre une gouvernance différente, locale pour la collecte, regroupée pour le traitement. Il convient d'observer que le choix d'une structure à caractère départemental est d'ailleurs pleinement cohérent avec la planification de l'élimination des déchets ménagers et assimilés qui s'opère à l'échelle départementale, dans le cadre d'une compétence que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a dorénavant entièrement confiée aux départements, à l'exception de ceux de la région d'Ile-de-France.

¹ Deux missions peuvent être distinguées au sein du service public local d'élimination des déchets des ménages: la collecte et le traitement.

Les règles relatives aux syndicats à la carte, au fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale permettent suffisamment de souplesse pour que les responsables locaux adaptent les structures aux réalités qu'ils connaissent. C'est particulièrement vrai lorsque l'exercice de la compétence dépend non de la simple volonté des hommes, du découpage administratif ou politique, mais résulte de ressources naturelles qui sont une donnée qui s'impose à nous tous. Dans le secteur de l'eau et l'assainissement, des considérations liées à la disponibilité et à la localisation de la ressource provoquent, par la force des choses le regroupement. La Cour des Comptes dans son rapport sur l'intercommunalité souligne à cet égard que l'existence de réseaux d'eau potable ou d'eaux usées constituent une donnée qui s'imposent aux communautés de communes au moment de leur constitution. S'ils souhaitent exercer cette compétence, ces EPCI n'ont le choix qu'entre confirmer la carte syndicale par leur participation à des syndicats mixtes, passer des conventions avec des communes ou des syndicats spécialisés, ou adapter leur territoire à celui de ces réseaux.

Le Législateur, conscient de ces contraintes, assouplit d'ailleurs les règles qui permettent une articulation optimale de ces structures. Le projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques a donné lieu à des amendements, auxquels la Direction Générale des Collectivités Locales était favorable, qui permettent ainsi l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte compétent en matière de gestion de l'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Et c'est en fonction de considérations locales que s'ébauche finalement, in concreto, une réflexion sur la taille optimale des structures qui gèrent les services publics locaux en réseau.

Ces derniers développements m'amènent à évoquer le syndicalisme à la carte, et à aborder ainsi votre seconde interrogation.

II Sur la question du fonctionnement du syndicalisme à la carte :

L'intercommunalité traduit aujourd'hui, avec une couverture par les EPCI à fiscalité propre, de près de 85 % du territoire national et 89 % de la population nationale, une réalité concrète.

Cependant, bien avant les lois des 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui ont porté l'intercommunalité vers des horizons plus ambitieux préexistaient des formes de coopération intercommunale originales nées au début du vingtième siècle et s'adaptant progressivement aux besoins des communes.

Ainsi, la création en 1988 des syndicats à la carte participait de cette idée que les communes pouvaient confier à des structures intercommunales une partie de leurs compétences, sans pour autant adhérer à une formule trop intégratrice les privant d'une part non négligeable de leurs attributions.

Cette forme nouvelle de coopération intercommunale a connu un grand succès dans notre pays, particulièrement en milieu rural où elle a permis la concrétisation de projets qui n'auraient pas été réalisables autrement. Cette formule institutionnelle a également favorisé la gestion de services publics indispensables au bien-être de nos concitoyens tels que l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères. Le principe des syndicats

à la carte a été posé par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et le dispositif qui régit le fonctionnement de ces syndicats découle de la circulaire du 29 février 1988.

Près de vingt ans après sa mise en œuvre, l'heure de sa révision a-t-elle sonné ?

Le syndicalisme à la carte connaît un regain d'intérêt. Il est lié au développement des EPCI à fiscalité propre et à la mise en œuvre du mécanisme de représentation-substitution qui y est lié. En dehors de ce phénomène, ces dernières années ont connu un développement des syndicats mixtes fermés, la loi du 13 août 2004 autorisant désormais leur création entre EPCI. Si ce texte peut donc par certains aspects appeler un toilettage indispensable – plusieurs de ses dispositions font référence au code des communes –, d'autres modifications plus substantielles peuvent être envisagées, sans pour autant bouleverser l'ordonnancement général du dispositif

Par ailleurs, la récente exploitation des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité transmis par les préfets ne met pas en lumière une réglementation inadaptée, mais soulève au contraire la pertinence de la subsistance de certains syndicats à la carte au regard de la part prépondérante prise aujourd'hui par les EPCI à fiscalité propre, proportion que le Gouvernement entend faire progresser.

Ainsi que les préfets en ont été mandatés en novembre 2005 par le ministre de l'Intérieur et le ministre délégué aux collectivités territoriales, pour répondre plus particulièrement aux critiques de la Cour des Comptes, l'année 2006 est consacrée à rationaliser l'intercommunalité en France. L'importance de son rôle, de ses champs de compétences rendent de plus en plus aigue la question de son positionnement dans le paysage institutionnel, de son articulation avec le niveau communal et de sa légitimité, en particulier sur le plan démocratique.

Le fonctionnement actuel de l'intercommunalité à fiscalité propre doit tendre vers une couverture totale du territoire et un exercice effectif des compétences. Pour ce faire, le premier objectif requiert une rationalisation des périmètres qui passe par les regroupements des EPCI déjà existants (fusion) et la réduction parallèle du nombre de syndicats. La seconde ambition suppose de parvenir à une clarification du contenu des compétences, à l'effectivité du transfert des compétences, à leur approfondissement et à une cohérence de l'articulation de leur exercice entre EPCI et communes membres.

Dans ce cadre, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre doit être envisagée à l'aune de la diminution parallèle des syndicats de services. La réduction du nombre de ces syndicats doit être un objectif, même si beaucoup gardent leur pertinence. A ce titre, une distinction doit être faite entre les grands syndicats structurants, gérant des services comme l'eau sur des territoires dont la taille excède celle des intercommunalités, qui ont toute leur place et doivent être confortés, et la multitude de petits SIVOM qui ont vocation à être fondus dans les EPCI à fiscalité propre dans le cadre d'une intercommunalité de projet à vocation plus généraliste.

La réflexion sur cette nécessaire clarification institutionnelle ne fait que commencer. Elle s'inscrit dans le grand mouvement de simplification de l'intercommunalité initié depuis plusieurs années, et plus particulièrement depuis deux ans et la loi LRL, qui confère au dispositif la souplesse indispensable au fonctionnement harmonieux des structures intercommunales, vecteur d'un nouveau mode de gouvernance locale.

Je terminerai mon intervention pour exprimer l'attachement de la DGCL au travail partenarial avec les associations nationales d'élus et notamment avec la FNCCR que ce soit pour réfléchir aux adaptations nécessaires , préparer les textes législatifs et réglementaires ou pour favoriser la diffusion la plus large possible d'un droit très évolutif et souvent complexe, profondément affecté par les nouvelles règles de la commande publique ; j'ai ainsi le plaisir de vous annoncer que la DGCL vient de finaliser la rédaction d'une nouvelle version du « guide du maire » qui consacre plusieurs chapitres à vos préoccupations.