



LES INTERCOMMUNALITES DE SERVICE À L'ÉCOUTE DU CITOYEN-CONSOmmATEUR

PRESENTATION DE L'INTERVENTION DE PASCAL SOKOLOFF, REPRESENTÉ, EN SON ABSENCE, PAR M. JEAN FACON, CHEF DU SERVICE JURIDIQUE DE LA FNCCR.

Le paysage intercommunal français tend à s'organiser de plus en plus selon un modèle territorial à deux étages. A l'échelle « locale » - l'agglomération, la « ville-centre », le canton rural autour de son chef-lieu - se mettent en place des « intercommunalités de projet » généralistes, incarnées par des établissements publics de coopération à fiscalité propre. A l'échelle départementale ou interdépartementale, se généralisent, pour certains services publics caractérisés par des phénomènes d'économies d'échelle ou d'interdépendance technique de grande ampleur, les « intercommunalités de service » spécialisées, dont le modèle type est le syndicat mixte ou le syndicat intercommunal de très grande taille.

Les grandes intercommunalités de service, actives pour l'essentiel dans les domaines de la distribution d'électricité et de gaz, de la distribution d'eau, de l'assainissement des eaux usées, du traitement des déchets et, de plus en plus, des communications électroniques à haut débit, sont confrontées, dans leurs relations avec les « citoyens-consommateurs », à un paradoxe en forme de défi : en gagnant en taille, en pouvoir de marché et donc en efficacité dans leur fonction de défense des usagers, elles risquent de s'éloigner du terrain et de perdre en visibilité au niveau du citoyen, ce qui peut créer un problème de légitimité. Ce paradoxe peut être résolu par le recours aux outils de concertation prévus par la loi, ainsi qu'à des politiques de communication adaptées.

I – LES INTERCOMMUNALITES DE SERVICE ENTRE EFFICACITE ET VISIBILITE

A – Une croissance tendancielle de la taille des intercommunalités de service qui risque de les éloigner du citoyen-consommateur

Dans le domaine des services par réseaux, la détermination de la maille territoriale pertinente pour l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice résulte d'un arbitrage entre la recherche d'efficacité, qui suscite tendanciellement une croissance du périmètre territorial, et le maintien d'une suffisante proximité de terrain, de façon à permettre au citoyen-consommateur de continuer à maîtriser le service public, par l'intermédiaire des élus locaux.

Au cours des dernières décennies, de nombreux facteurs conjugués ont conduit à une augmentation du périmètre géographique des établissements publics de coopération ayant la compétence d'autorité organisatrice d'un

service public distribué par réseau, ainsi que le rappelle la 4^{ème} partie du projet de Livre blanc relatif aux autorités locales de l'électricité.

Dans le domaine de l'électricité, ce projet de Livre blanc rappelle que, soumise à de effets d'échelle très importants et reposant sur des réseaux physiques dont le maillage crée une forte interdépendance entre communes sur de vastes territoires, la distribution publique d'énergie électrique a également relevé, très précocement, d'une logique de péréquation tarifaire et de solidarité territoriale entre zones présentant des caractéristiques différentes du point de vue de la géographie physique et de la géographie humaine. Par nature, cette solidarité se décline en organisant l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice dans le cadre d'une grande intercommunalité. De fait, c'est d'abord dans le domaine de la distribution publique d'électricité que le Conseil d'Etat a autorisé la constitution de « syndicats de syndicats » en 1936. Aujourd'hui, les syndicats départementaux ou quasi-départementaux (au nombre de 88) assurent très majoritairement l'exercice de la compétence « électricité ».

Des considérations analogues – importance des économies d'échelle, volonté de péréquation tarifaire et de solidarité territoriale – prévalent aujourd'hui fréquemment en ce qui concerne la distribution de gaz (avec le bémol de l'absence d'universalité de desserte) et le traitement des déchets. Moins prégnante en ce qui concerne la distribution d'eau, la coopération intercommunale de grande dimension a toutefois été retenue dans ce secteur dans des départements désireux de réduire la dispersion des prix de l'eau, soit par convergence des coûts, soit sous la forme d'une véritable péréquation tarifaire (Vendée, Aube, Bas-Rhin, Vienne...), ce processus de départementalisation se poursuivant d'ailleurs actuellement dans certains secteurs géographiques.

Le bras de levier positif, en termes d'efficacité et de minimisation des coûts, de l'augmentation du périmètre géographique a pour contrepartie un éloignement croissant entre le centre de décision que constitue le siège de l'établissement de coopération, et le citoyen-consommateur. Cet éloignement s'accompagne d'un risque d'opacité dans la mesure où la croissance de taille s'opère fréquemment sous la forme de syndicats mixtes, avec interposition, entre le syndicat exerçant la compétence d'autorité organisatrice et le citoyen-consommateur, de deux échelons institutionnels – la commune et l'intercommunalité de premier niveau. Il a pour inconvénients tout à la fois une certaine perte de visibilité de la structure, pouvant aller jusqu'à un véritable déficit de notoriété préjudiciable à sa légitimité démocratique, et un risque d'appauvrissement des circuits d'information remontant de la base et alimentant les processus de décision collectifs.

B – les modes de gestion des services publics par réseaux interposent le plus souvent l'opérateur entre l'organisme de coopération intercommunale exerçant la compétence d'autorité organisatrice et le citoyen-consommateur

Dans le domaine de l'électricité et du gaz, on sait que, depuis la loi de nationalisation de 1946, EDF et Gaz de France, auxquels cette loi a reconnu un monopole, distribuent environ 95 % de l'énergie dans le cadre de contrats de délégation de service public dénommés contrats de concession mais

revêtant, dans le cas de l'électricité, un caractère mixte concession/affermage. Les 5 % restant, dévolus à des entreprises locales à caractère public ou coopératif, le sont pour partie dans le cadre de délégations de service public, pour partie dans le cadre de régies communales ou intercommunales.

Dans le domaine de la distribution d'eau potable, la gestion déléguée représente aujourd'hui environ 70 % de la population française (dans un peu plus de la moitié des communes françaises) ; elle dépasse les 50 % de la population desservie en ce qui concerne les services publics locaux d'assainissement collectif.

Lorsqu'elle fait l'objet d'une délégation de service public, la gestion du service public local est confiée à un opérateur qui assure alors l'interface avec le citoyen-consommateur, sous la réserve des relations directes qui peuvent s'établir entre celui-ci et la collectivité organisatrice maître d'ouvrage en cas d'affermage. Le choix de la gestion en régie n'exclut d'ailleurs pas la mise en œuvre d'un modèle de management analogue. En effet, la régie est une entité distincte, au moins sur le plan organisationnel (instances et budget propres) de sa collectivité support, sauf dans le cas en principe marginal, des « régies directes ».

Il en résulte finalement que, en ce qui concerne les services publics industriels et commerciaux distribués par réseaux, la collectivité organisatrice du service, qui est le plus souvent un établissement public de coopération intercommunale, ne prend pas en charge la relation directe avec l'utilisateur, l'entremise de l'opérateur (délégataire ou régie) faisant souvent écran entre celui-ci et l'autorité organisatrice.

Il résulte de ce mode d'organisation notamment deux conséquences.

Tout d'abord, l'autorité organisatrice est assignée, en amont de la relation avec l'utilisateur, à un rôle de régulateur local la désignant comme défenseur des intérêts de celui-ci, en situation de client captif de l'opérateur pendant la durée de validité (souvent longue) du contrat de délégation.

Paradoxalement, toutefois, cette fonction de défense des intérêts du consommateur de service public est souvent mal comprise, voire ignorée, du consommateur lui-même, puisqu'il n'entretient de relation directe qu'avec l'opérateur. Là encore, un déficit de notoriété auprès du grand public, susceptible de compromettre tout à la fois la légitimité et la pertinence de l'action publique de l'autorité organisatrice, risque d'être constaté.

C – Le nombre d'acteurs des systèmes électrique et gazier a fortement augmenté

L'augmentation du nombre d'acteurs constitue une caractéristique importante des changements survenus au cours des dernières années dans l'organisation des systèmes électrique et gazier français. A côté des services de l'Etat, d'EDF et de Gaz de France et des collectivités locales et groupements de collectivités locales, et bien entendu des consommateurs d'énergie, qui

occupaient la totalité de l'espace économique constitué par ces systèmes, sont venus récemment se greffer nombre d'autres acteurs, à commencer par les institutions européennes, quasiment absentes de ce paysage jusqu'à ce qu'elles se l'approprient au travers des directives sur l'électricité et le gaz des années quatre-vingt-dix. Le processus d'ouverture à la concurrence ainsi initié a fait ensuite apparaître d'autres intervenants : la Commission de régulation de l'énergie, les nouveaux producteurs et/ou fournisseurs d'électricité et de gaz concurrents des opérateurs historiques.

Dans le monde énergétique multipolaire et complexe qui se constitue ainsi, les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz ne peuvent plus fonder leur action uniquement sur une communication purement bilatérale, telle qu'elles pouvaient la pratiquer avec un nombre de partenaires peu élevé. Leur expression politique passe par une médiatisation plus ambitieuse. Le changement d'échelle et de nature des outils de communication est devenu une nécessité.

II – LES GRANDES INTERCOMMUNALITES DE SERVICE DOIVENT METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION PLUS AMBITIEUSE, FONDEE SUR UNE PANOPLIE D'OUTILS SUFFISAMMENT DIVERSIFIEE

A côté des outils que constituent certaines instances et procédures prévues par les textes législatifs ou réglementaires, les grandes intercommunalités de service sont conduites à mettre désormais en œuvre une véritable politique de communication institutionnelle à laquelle la FNCCR doit pouvoir apporter sa contribution.

A – Les commissions consultatives des services publics locaux et les comités consultatifs prévus par le code général des collectivités territoriales

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit divers outils de communication ou de concertation, à caractère, selon le cas, obligatoire ou facultatif, qui peuvent concourir à la résolution des difficultés signalées ci-dessus.

Rappelons notamment que les commissions consultatives des services publics locaux sont aujourd'hui rendues obligatoires par l'article L 1413-1 du CGCT pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50.000 habitants et pour les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10.000 habitants, pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière.

Comprenant des membres de l'organe délibérant et des représentants d'associations locales nommés par celui-ci, ces commissions sont consultées sur tout projet de délégation de service public, ainsi que sur tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière. Elles examinent chaque année les rapports des délégataires de service public, les rapports sur le prix et la qualité des services publics d'eau potable, d'assainissement et

d'élimination des ordures ménagères, ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Enfin, la majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux.

Leur composition prédispose ces commissions à servir d'instances de concertation et de communication entre les élus de l'autorité organisatrice et la société civile, notamment en faisant une place importante aux associations représentant les usagers du ou des services publics locaux concernés. Au-delà de la simple mise en œuvre d'une obligation juridique, les grandes intercommunalités de service devraient y voir la possibilité d'initier des aller-retour d'informations vertueux avec leur environnement socio-économique, concourant tout à la fois à une meilleure notoriété de l'établissement public de coopération auprès de ses partenaires associatifs, et à de précieuses remontées de terrain permettant de mieux adapter l'action de l'autorité organisatrice aux attentes de ses citoyens-consommateurs.

Signalons par ailleurs la possibilité, pour des syndicats intercommunaux de taille départementale, de mettre en place des comités consultatifs sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de leur compétence, sur la base de l'article L 5211-49-1 du CGCT.

Cette possibilité a en particulier été utilisée comme solution de substitution pour la concertation locale lorsque des syndicats primaires, membres du syndicat départemental, dont les organes délibérants servaient antérieurement d'instances de remontées d'information, ont été dissous par le préfet. La mise en place d'un comité consultatif local (par exemple à l'échelle d'un canton), regroupant des élus des communes concernées et des représentants locaux des usagers du service public, permet alors, dans le cadre de réunions annuelles, de faire un inventaire de priorités extrêmement précieux pour la programmation des travaux à réaliser sur les réseaux concernés.

Rappelons enfin l'obligation, pour les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3.500 habitants et plus, de transmettre pour affichage le dispositif des actes réglementaires aux communes membres ou de le publier dans un recueil des actes administratifs (article L 5211-47 du CGCT). Lorsque ce dernier choix est retenu, il est de nature à inciter l'autorité organisatrice concernée à mettre en place un dispositif plus ambitieux de publications destinées aux tiers pouvant aller – au-delà de la seule reproduction des actes administratifs qu'elle a pris – jusqu'à un véritable magazine d'informations sur son activité.

B – La nécessité de politiques locales de communication institutionnelle

Au-delà de la mise en œuvre des outils proposés par la loi, les grandes intercommunalités de service sont confrontées désormais à la nécessité de mettre en place, localement, une véritable politique de communication, segmentée en fonction des publics à atteindre (élus, autres administrations, y compris européennes, usagers professionnels et citoyens-consommateurs...) et reposant sur une panoplie de vecteurs adaptés à leurs cibles.

Outre le « magazine d'entreprise » évoqué ci-dessus, on peut penser notamment à une présence sur Internet grâce à un site attrayant, à une politique active de relations avec la presse locale et régionale (conférences de presse, communiqués de presse), à la publication de brochures, à la participation à des foires et salons, ainsi qu'à des actions d'animation plus particulièrement orientées vers les milieux scolaires.

Toutefois, le décalage entre la dimension locale des politiques de communication initiées par les intercommunalités de service exerçant une compétence d'autorité organisatrice, et l'espace – national ou européen – dans lequel s'établit le débat politique et se prennent les décisions législatives ou réglementaires structurantes crée, d'évidence, un besoin de volet complémentaire de communication porté par une fédération d'autorités organisatrices telle que la FNCCR.

A cet égard, les politiques de communication, d'une part de la FNCCR, d'autre part de chacun de ses adhérents, ne sont pas suffisamment explicites sur le lien existant entre l'une et les autres. Il en résulte que les autorités organisatrices ne tirent pas localement de bénéfice direct des actions de communication que la Fédération entreprend, notamment dans la presse nationale. Réciproquement, la Fédération constate trop fréquemment un déficit d'information de ses interlocuteurs sur sa représentativité réelle, le lien n'étant pas clairement établi entre l'action parisienne de la FNCCR et le poids, sur le terrain, de ses adhérents dans le domaine de l'énergie.

Globalement, la notoriété de l'ensemble constitué par la FNCCR et les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz pâtit donc d'un certain manque de synergie, ce qui nuit désormais clairement à l'efficacité de l'action de la Fédération et à la crédibilité politique de ses propositions.

Afin de remédier à ces difficultés, le Conseil d'administration de notre Fédération, sur proposition du groupe de travail « communication », a récemment évoqué la possibilité de développer un tronc commun de politique de communication, partagé par la FNCCR et les autorités organisatrices dont elle assure la représentation au niveau national, en le centrant sur un ensemble de valeurs communes et sur la politique d'image qui en résulte.

C – Un volet national de communication porté par la FNCCR

Le tronc commun de la politique de communication de la FNCCR et des autorités organisatrices de la distribution d'énergie pourrait reposer sur les éléments ci-après :

- une « charte de valeurs partagées », déclinant en quelques propositions, l'attachement de la FNCCR et des autorités organisatrices de services publics par réseaux :
 - à la décentralisation ;
 - à la préservation des missions d'intérêt général et du service public local dans le domaine énergétique, dans

- celui de l'eau, et dans les autres secteurs d'activité des adhérents de la Fédération ;
 - sans renoncer pour autant à la cohésion territoriale et à la solidarité nationale.
- une politique d'image commune, reposant sur la définition d'un commun dénominateur emblématique entre de nombreuses autorités organisatrices par ailleurs fortement décentralisées et conservant chacune, à ce titre, son identité propre, et comprenant :
- un sigle – acronyme, néologisme, marque... - utilisable comme commun dénominateur par la FNCCR et chacun de ses adhérents dans leurs politiques de communication respectives ;
 - le cas échéant, un logo commun, pouvant se superposer aux logos spécifiques de la FNCCR et de chacun de ses adhérents, qu'il est évidemment indispensable de préserver et conserver afin de témoigner de la logique de décentralisation du dispositif ;
 - une procédure de coordination des actions de communication, le service « communication » de la Fédération constituant une tête de réseau chargée d'alimenter les acteurs locaux en informations et en outils opérationnels (modèles de communiqués de presse, maquettes de plaquettes d'information...).

En 2006, l'opération «Ma planète en tête », relative à la création et à la diffusion d'une plaquette d'information sur les économies d'énergie, destinée aux ménages, a constitué une sorte de préfiguration ponctuelle de ce type de démarche. La FNCCR, à l'initiative de l'opération, a pris en charge l'élaboration du support et la conception des actions de promotion et d'animation associées (concours de « blogs » en milieu scolaire, avec finale nationale), les adhérents intéressés bénéficiant de la mise à disposition des fichiers correspondant aux droits d'auteur détenus par la Fédération, à charge pour eux de faire procéder à l'impression par l'imprimeur de leur choix, et de mettre effectivement en place, s'ils le souhaitaient, les actions d'animation en partenariat avec les services académiques et, le cas échéant, d'autres collectivités locales.

La multiplication d'initiatives semblables devrait, au cours des mois et années à venir, permettre de donner une véritable consistance à cette nouvelle approche de la communication institutionnelle des grandes autorités organisatrices de services publics locaux par réseaux.