

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mardi 24 avril 2001	1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - L'UNITÉ DE LA PROBLÉMATIQUE.....	7
I - RÉSEAUX ET TERRITOIRES	9
A - LE RÉSEAU NE FAIT PAS SPONTANÉMENT TERRITOIRE	10
B - LES RÉPONSES À LA NÉCESSAIRE COHÉRENCE ENTRE RÉSEAUX ET TERRITOIRES	11
II - LES ÉVOLUTIONS DES SERVICES PUBLICS EN FRANCE ET EN EUROPE	13
A - APPROCHE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC	13
B - APPROCHE POLITICO-SOCIALE.....	15
C - APPROCHE ÉCONOMIQUE	15
D - LES EFFETS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	16
E - LE SERVICE PUBLIC LOCAL	17
F - VERS UNE NOUVELLE DÉFINITION DU SERVICE PUBLIC....	19
III - MAÎTRISE OU RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS ? ..	19
A - INTÉRÊT D'UN RÉGULATEUR SPÉCIALISÉ ?.....	20
B - LA RÉFÉRENCE OBLIGÉE À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	21
C - QUELS ACTEURS ?	22
D - QUELS OUTILS ?.....	24
E - QUELLES DIMENSIONS DE LA MAÎTRISE PUBLIQUE ?	25
IV - LA GESTION DES SERVICES URBAINS : UN MARCHÉ ÉMERGENT.....	26
A - LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION EN FRANCE.....	26
1. La régie ou la gestion directe.....	26
2. La gestion indirecte	26
3. La gestion déléguée	27
B - LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION À L'ÉTRANGER ET LEURS ÉVOLUTIONS RÉCENTES	28
C - ENJEUX INTERNATIONAUX	29

V - L'UNITÉ DE PROBLÉMATIQUE DES RÉSEAUX URBAINS, AU-DELÀ DE LA DIVERSITÉ DES TECHNIQUES MISES EN ŒUVRE	31
A - LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES RENCONTRÉS	32
B - TROIS QUESTIONS FONDAMENTALES	33
CHAPITRE II - LE DIAGNOSTIC	37
I - LES GRANDS ENJEUX	37
A - LES ENJEUX D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE	37
B - LES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES	38
C - LES ENJEUX DE L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE ET SOCIALE	38
D - LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DE L'EXPORTATION	39
E - LES ENJEUX DE SOCIÉTÉ	39
F - LES ENJEUX DE GESTION DÉMOCRATIQUE ET DE CITOYENNETÉ	39
II - LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES	40
A - LES LACUNES STATISTIQUES	42
B - L'INADAPTATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE	42
C - LE CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF	43
D - LA CONFUSION DES RÔLES AU SEIN DES COLLECTIVITÉS	44
E - LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE COLLECTIVITÉS ET GRANDS OPÉRATEURS	45
F - LES INSUFFISANCES DE L'INFORMATION, DE LA CONSULTATION ET DU DÉBAT PUBLIC	46
G - LES EXCÈS DE LA CULTURE TECHNIQUE	47
H - LA MULTIPLICITÉ ET L'INADAPTATION DES CONTRÔLES	48
CHAPITRE III - PROPOSITIONS.....	51
1. Clarifier le rôle des différents acteurs responsables des services publics locaux	51
2. Mieux définir les missions de service public pour mieux les maîtriser	51

3. Collecter, traiter et diffuser les informations économiques et statistiques indispensables à la comparaison pour éclairer les décisions.....	53
4. Structurer et soutenir de véritables réseaux de compétence et d'expertise autonomes tant pour les élus que pour leurs services administratifs et techniques.....	53
5. Réunir les conditions effectives du libre choix par les élus du mode de gestion de leurs services publics et de la réversibilité de ce choix	55
6. Promouvoir des démarches de progrès pour les services publics exploités en régie	56
7. Mieux maîtriser les délégations de service public dans le cadre d'un marché concurrentiel	57
8. Favoriser un dialogue constructif et un partenariat fructueux entre les collectivités locales et les grandes entreprises nationales de réseau (électricité, gaz, télécommunications, transport ferroviaire).....	59
9. Développer le débat public sur les grands choix socio-techniques en les fondant sur l'évaluation pluraliste et démocratique, outil de citoyenneté	59
10. Mettre en place <i>une Haute autorité</i> des services publics locaux ..	60
ANNEXE A L'AVIS.....	63
SCRUTIN.....	63
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	65
DOCUMENTS ANNEXES.....	81
Annexe 1 : Eau et assainissement	83
Annexe 2 : Déchets	87
Annexe 3 : Électricité et gaz (distribution locale).....	93
Annexe 4 : Réseaux de chaleur	96
Annexe 5 : Transports collectifs urbains.....	100
Annexe 6 : Réseaux de communication	106
Annexe 7 : L'organisation des services publics locaux en réseaux.....	109
Annexe 8 : Chiffres clés des services urbains - Récapitulatif.....	112
Annexe 9 : Quelques données chiffrées sur les réseaux locaux (toutes communes urbaines et rurales- estimation 2000)	113
Annexe 10 : Les mécanismes de perception des services collectifs locaux	115
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	119
TABLE DES SIGLES	121
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	123

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mardi 24 avril 2001**

Par décision du Bureau, en date du 18 janvier 2000, le Conseil économique et social s'est saisi d'un avis sur « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* »¹. La section du cadre de vie a été chargée d'élaborer le projet d'avis. Elle a désigné M. Claude Martinand comme rapporteur.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- M. Jean-François Auby, consultant ;
- M. Jean-Pierre Dauxerre, directeur général des services techniques, de la mairie de Caen ;
- M. Paul Emaer ; ancien secrétaire général adjoint de la Confédération syndicale des familles (CSF) ;
- M. Patrice Garnier, président-directeur général de C3D, groupe de la Caisse des dépôts ;
- M. Georges Gontcharoff, conseiller de rédaction de la revue « *Territoires* », Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) ;
- M. Pierre-Alain Jeanneney, conseiller d'Etat, ancien directeur général de l'Autorité de régulation des télécommunications ;
- M. Jean-Pierre Lapaire, vice-président du GART ;
- M. Dominique Lorrain, chercheur au CNRS ;
- M. François Lucas, adjoint au directeur général des collectivités locales ;
- M. Michel Matheu, chef du service Energie, environnement, agriculture, tertiaire au Commissariat général du Plan ;
- M. Bernard Prades, président de l'Union national des services publics industriels et commerciaux (UNSPIC) ;
- M. Henri Proglio, président du directoire de Vivendi Environnement ;
- M. Michel Rasera, président de la chambre régionale des comptes de Bretagne ;
- M. Jean Sivardière, président de la Fédération nationale des associations des usagers des transports (FNAUT) ;
- M. Jean-Pierre Sueur, ancien ministre, président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) ;

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance de la section et de son rapporteur.

Le rapporteur tient par ailleurs à remercier particulièrement MM. Marceau Long, président de l'Institut de la gestion déléguée ; Georges Mercadal, vice-président du Conseil général des Ponts et chaussées et Pierre Van de Vyver, pour le concours qu'ils ont apporté à ce travail.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 124 voix et 14 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

Le présent avis du Conseil économique et social sur « *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* » résulte d'une saisine décidée par le Bureau du 18 janvier 2000 dont la préparation a été confiée à la section du cadre de vie.

Le débat en séance plénière s'inscrira dans l'actualité puisqu'il suivra de peu le renouvellement des conseils municipaux et l'élection des maires en mars 2001. C'est dire que les questions étudiées font partie de celles que les nouvelles et les nouveaux élus ne manqueront pas d'examiner avec un œil neuf du fait notamment de la mise en œuvre de la loi sur la parité. C'est sans doute en y incluant la voirie, un des deux ou trois domaines de responsabilités majeurs sur lesquels seront jugés les élus locaux et leur gestion. Les services correspondant ont pour vocation de satisfaire des besoins fondamentaux, vitaux et quotidiens, des habitants de la cité (eau, déchets, énergie, déplacements, communication) avec des aspirations très fortes à l'égalité d'accès des citoyens au service, sa continuité et son aptitude à accompagner l'évolution des attentes individuelles et collectives. Ils sont également indispensables au fonctionnement des entreprises et à leur compétitivité.

La caractéristique principale de ces services, par opposition aux responsabilités plus administratives des élus locaux, c'est leur dimension technique et économique : des réseaux d'infrastructure nécessitant des investissements coûteux au moment de leur réalisation et qui génèrent des dépenses récurrentes d'entretien, d'exploitation, de renouvellement et de modernisation. Les flux économiques importants que génèrent ces services reposent le plus souvent sur la tarification aux usagers des coûts complets ou partiels, selon les domaines concernés, l'impôt n'étant mobilisé qu'en complément.

L'avis du Conseil économique et social est l'occasion de mettre en évidence la dialectique profonde entre les réseaux, leurs périmètres et les territoires de faire le point sur les évolutions récentes de la notion de service public en France et en Europe et d'éclairer le débat sur la notion de maîtrise publique, préférée à celle de régulation, inadéquate pour les services publics locaux. Il permet aussi de prendre conscience de l'émergence d'un véritable marché, très concurrentiel, des services urbains à l'échelon européen et mondial.

Au-delà de la diversité des techniques mises en œuvre dans les différents réseaux urbains, l'avis plaide pour une approche résolument globale de ces sujets compte tenu de l'unité profonde de problématique que ces réseaux techniques manifestent. Cette démarche est complémentaire des approches plus sectorielles telles qu'elles ont pu récemment être menées par le Conseil sur la future organisation électrique française (rapport présenté par M. Raphaël Hadas Lebel, en mai 1998) la gestion des déchets (avis présenté par Mme Michèle Attar en février 1999) sur la future organisation gazière de la France (rapport présenté par M. Charles Fiterman en juillet 1999) ou sur l'eau (avis présenté par M. René Boué en novembre 2000).

De multiples enjeux sont soulevés par la maîtrise des services publics urbains et ne se résument pas au choix de leur mode de gestion (régie, gestion indirecte ou gestion déléguée) : efficacité sociale, économique et environnementale, égal accès de tous au service avec les questions territoriales et sociales que cela implique, qualité de la vie, confort, sécurité, santé, protection de l'environnement, développement local pour les activités sociales, économiques et culturelles qui ont un impératif besoin de ces « *utilités* », aménagement et développement durable du territoire urbain, participation citoyenne à la gestion des services et de la ville, débat public sur les choix majeurs impliquant des choix de société, transparence, démocratie locale, et maîtrise sociale de ces grandes systèmes socio-techniques.

Pour mieux prendre conscience de ces multiples enjeux et procéder à un diagnostic lucide des insuffisances actuelles, la section du cadre de vie a procédé à l'audition d'une quinzaine de personnalités : experts, élus locaux, ingénieurs des villes, opérateurs, associations d'usagers, de consommateurs ou d'éducation populaire et responsables de l'élaboration ou du contrôle des réglementations.

Les points de vue qu'ils ont exprimés très librement aussi bien que les échanges et les débats qu'ils ont suscités, ont alimenté le diagnostic et les propositions du présent avis.

Plutôt que de trancher des débats sur le meilleur mode de gestion (régie ou gestion déléguée) qui souffre de l'absence ou de l'insuffisance de données de références objectives permettant d'éclairer un tel débat théorique, il est apparu plus pertinent de réaffirmer la liberté de choix du mode de gestion de leurs services par les élus et d'affirmer un principe de réversibilité de ces choix, ce qui implique de pouvoir garantir sa possibilité effective.

Dans ce contexte, l'essentiel pour les élus, c'est de faire mieux dans la gestion directe comme dans la gestion déléguée, et de pouvoir procéder à des choix éclairés, par des réflexions préalables sur les objectifs poursuivis, par des débats publics, par des évaluations comparatives mais aussi bien sûr de définir des dispositions contractuelles bien adaptées, de mener des négociations à armes égales dans la transparence, de manière à construire des partenariats équilibrés, durables car fondés sur l'intérêt mutuel.

Pour y parvenir, les élus et leurs services ont besoin d'informations économiques et statistiques de référence, d'échanges d'expérience sur les meilleures pratiques, d'appui et de conseil indépendants aussi bien en matière technique, qu'économique, financière ou juridique, pour mieux préparer leurs délibérations et leurs décisions.

CHAPITRE I

L'UNITÉ DE LA PROBLÉMATIQUE

Selon l'historien Jean-Louis Huot, « *La ville est un centre de relations et de décisions, où se rencontrent les hommes, où s'échangent les marchandises, où se diffusent les idées. Là se rassemblent des formes d'activités différenciées. C'est un système ouvert vers l'extérieur, dont tous les éléments sont fortement reliés les uns avec les autres. En ce sens, la ville est un système d'habitat particulier, concentré, qui permet à une société complexe de résoudre des problèmes spécifiques qui ne peuvent être réglés à l'échelon individuel ou familial* ».

Cette riche définition met d'emblée l'accent sur les relations, la concentration, la complexité et la réponse collective à des problèmes spécifiques.

La ville est donc un phénomène, que ne caractérisent ni la morphologie, ni la taille, ni même les fonctions, mais plutôt les relations sociales et une certaine concentration qui oblige à résoudre nombre de problèmes de la vie en société par des solutions collectives.

Les premières villes sont déjà organisées avec un réseau de rues et d'espaces publics pour circuler, d'adduction d'eau (fontaines, thermes...) voire d'assainissement (*cloaca maxima* à Rome) ou de chauffage urbain (Crète).

Aujourd'hui, la densité des réseaux dans une ville paraît constituer un bon indice de développement économique et social.

Ne peut-on pas d'emblée noter que la ville fait réseau et que les réseaux font la ville ?

On peut même constater que les services publics locaux qui ne sont pas organisés en réseaux ne sont pas spécifiques de la ville et, réciproquement, jusqu'à une période récente avant l'électrification et le téléphone, que les services publics locaux organisés en réseaux étaient exclusivement urbains, à l'exception des routes qui se différencient toutefois des rues, des avenues ou des boulevards. Notons bien sûr que l'on utilise aussi le terme de réseaux en matière scolaire ou sanitaire pour évoquer la répartition et la coordination des établissements scolaires et sanitaires sur le territoire. Mais ces réseaux ne forment pas un système technique.

Or, d'une part l'électricité, le gaz et le téléphone sont aujourd'hui des services publics nationaux dont seul le réseau de distribution est local et, d'autre part, l'extension des réseaux urbains aux campagnes est récent, ne concerne pas tous les réseaux, et revient en fait à « *urbaniser les campagnes* », c'est-à-dire à amener les « *aménités urbaines* » à la campagne, dans les villages ou le périurbain.

C'est donc à juste titre que l'on peut considérer que pour les services publics urbains organisés en réseaux, les termes réseaux et urbains sont étroitement liés.

Dans un rapport au gouvernement de 1986, sur « *Le génie urbain* » publié à la Documentation française, la définition suivante avait été proposée par le rapporteur :

« Le génie urbain, c'est l'art de concevoir, de réaliser et de gérer les réseaux techniques (ou physiques) urbains. Le terme de réseau ayant ici une double signification :

- *réseau support écoulant des flux physiques, le support matériel étant continu ou discontinu ;*
- *service en réseau assurant une fonction de mise en relation physique et sociale des éléments localisés du système urbain ».*

Cette approche systémique mettait donc déjà l'accent sur la dimension spatiale ou territoriale des dispositifs techniques urbains, qualifiés au début du siècle de Voies et réseaux divers (VRD), mais aussi sur la dimension socio-économique, voire culturelle, et les liens avec l'aménagement urbain, la gestion et la politique urbaine dans leur ensemble.

Dans la mesure enfin où ces réseaux urbains répondent à des besoins humains, familiaux et sociaux vitaux et quotidiens, il est logique que les services correspondants soient devenus des services publics et qu'ils relèvent de la responsabilité locale. Ce sont donc, au départ au moins, des services publics locaux de compétence communale ou intercommunale. Dans certains cas, ces services sont désormais organisés à l'échelon national (gaz, électricité). Dans d'autres, certaines fonctions (distribution du courrier par voie pneumatique à Paris) sont sorties du champ des services publics.

Quels sont les besoins essentiels et les fonctions vitales satisfaites par des services publics urbains organisés en réseaux ?

- disposer d'eau pour ses différents usages : avec le cycle urbain de l'eau et les problèmes de fourniture d'eau potable et d'assainissement qu'il pose ;
- collecter et traiter les déchets ménagers et industriels ;
- se déplacer et transporter des biens ou des marchandises ;
- disposer d'électricité et de chaleur (ou de climatisation) avec du gaz, fuel, chauffage urbain ou électrique ou des énergies renouvelables ;
- pouvoir échanger des informations (courrier, téléphone...) et plus généralement tout ce qui relève de la communication.

Six grandes fonctions sont décrites en annexe de manière plus précise en mentionnant les principales données économiques accessibles les concernant et les grands enjeux d'actualité.

Le présent avis ne traite pas de la problématique de l'espace public ni d'habitat, ni d'urbanisme, ni de domanialité, mais il convient de noter que la voirie constitue un réseau particulier puisque c'est historiquement le premier réseau urbain, et qu'en outre il est le « *réseau des réseaux* ». Par contre, il n'est que le support de différents services publics à travers les modalités particulières d'occupation du domaine public, selon le code de la route, par les piétons, les cycles, les automobiles, les autobus, les camions...

Les galeries techniques semblent une solution élégante et économique pour héberger différents réseaux dans un espace réduit en évitant de les enfouir sous les chaussées ou les trottoirs que l'on doit éventrer à chaque intervention dans des conditions peu supportables par les riverains et le gestionnaire de la voirie.

Cependant, en dehors de périmètres placés sous la responsabilité d'un seul maître d'ouvrage (un aménageur comme l'EPAD ou un grand établissement public comme Aéroports de Paris) qui peut maîtriser l'ensemble des problèmes de conception, d'entretien, d'exploitation, de répartition des dépenses communes, de sécurité, d'assurance et de responsabilité, une telle solution s'avère généralement difficile à mettre en œuvre.

Sauf cas rare et pas toujours concluant (concession d'autoroutes urbaines), la gestion de l'espace public urbain relève des seuls services techniques municipaux ou communautaires (entretien, exploitation, permission de voirie...).

D'autres systèmes techniques méritent d'être mentionnés car ils sont utiles à la gestion de chacun des réseaux et à la gestion urbaine dans son ensemble. Ce sont les différents Systèmes d'information géographique (SIG) qui permettent d'organiser ou de rassembler, dans des bases de données, les informations géographiques localisées et d'éventuelles informations socio-économiques. Il est aujourd'hui vital de disposer de tels systèmes pour gérer la ville, d'autant plus qu'ils permettent de visualiser les phénomènes étudiés.

I - RÉSEAUX ET TERRITOIRES

La satisfaction de certains besoins essentiels de la vie urbaine s'est progressivement structurée à travers des systèmes techniques organisés en réseaux, pour des raisons d'efficacité notamment liées aux rendements d'échelle qu'ils permettent. Ils se sont substitués à des réponses autonomes ou individuelles difficiles à mettre en œuvre dès que la ville se développe. L'extension des villes s'est d'ailleurs produite grâce à ces réseaux, ceux de déplacements en particulier.

Il est donc utile d'apporter quelques précisions relatives à ces réseaux techniques et aux liens étroits qu'ils entretiennent avec les territoires.

Un système technique organisé en réseau peut être décrit de la manière suivante :

- il comporte un réseau support, communément appelé réseau d'infrastructures, qui peut être continu ou discontinu ;
- il écoule des flux physiques matériels (personnes et marchandises pour les transports, eau, énergie, déchets...) et/ou immatériels (communications, informations) ;
- il offre un service aux usagers à travers un réseau-service, qui met en relation physique et sociale ces usagers.

La dimension sociale manifeste attachée à la mise en œuvre d'un réseau technique, en termes d'organisations, de liens des usagers entre eux et avec les personnels des opérateurs, en fait un véritable système socio-technique.

En outre, les progrès des télécommunications permettent d'associer au réseau d'infrastructures (réseau-support) un réseau d'infrastructures qui permet de connaître, en temps réel, à la fois l'état du réseau et les flux qui y circulent, de manière à les réguler pour mieux utiliser le réseau existant. Des investissements lourds d'infrastructures peuvent ainsi être économisés ou au moins différés. Aujourd'hui l'ensemble des réseaux techniques urbains bénéficient ou peuvent bénéficier de tels dispositifs plus ou moins évolués de gestion en temps réel des flux.

Par les services qu'il offre, les mises en relations sociales qu'il permet, le réseau inscrit le système socio-technique dans un territoire. On peut même définir, pour reprendre la formule de Gabriel Dupuy, le réseau comme l'inscription d'un système socio-technique au sein d'un territoire. Il s'agit donc toujours d'un réseau territorial.

A - LE RÉSEAU NE FAIT PAS SPONTANÉMENT TERRITOIRE

Mais le réseau ne fait pas spontanément territoire. Son inscription territoriale est organisée par une autorité publique ou autorité organisatrice sous forme d'un service public. Le réseau est exploité ou géré par un opérateur et ses agents. Cet opérateur peut s'identifier à la collectivité publique, dans le cas de la régie. Dans le cas contraire de la délégation de service public, l'opérateur peut être public, mixte ou privé. En outre, l'opérateur de l'infrastructure peut être différent de celui du service (voirie et transport).

L'interaction entre réseaux et territoires est très profonde et l'on peut dire qu'il n'y a pas de réseau sans territoire ni de territoire sans réseaux. On parle ainsi souvent d'effet structurant d'un réseau sur le territoire, plus particulièrement dans le cas des transports, même si ces effets sont parfois surestimés.

La création d'un nouveau réseau reposant par exemple sur une nouvelle technologie déstructure le fonctionnement territorial préexistant et appelle de nouvelles territorialités.

A titre d'exemple, le chemin de fer de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle desservait chaque canton, et la maille des grandes compagnies et du réseau Freycinet était l'arrondissement puis le département. L'intrusion des lignes à grande vitesse alliée au bouleversement de l'automobile et de l'avion modifie la géographie de la France et privilégie une maille régionale, en reliant les grandes métropoles au sein de l'Europe (réseaux trans-européens) et en délaissant les villes intermédiaires, notamment sur les lignes transversales.

Le réseau n'est pas seulement caractérisé par des mailles qui visualisent la densité de la desserte, mais aussi par des nœuds qui sont des points privilégiés d'échange entre des réseaux interconnectés : réseau de desserte fine des rues, réseau des voies rapides urbaines, réseau des liaisons interurbaines, par exemple. L'articulation entre des réseaux territoriaux organisés dans des territoires emboîtés par des autorités publiques différentes, et nécessitant leur coopération, ne va donc pas de soi.

L'apparition de technologies nouvelles (téléphone portable, télévision par satellite...) ou la création d'un nouveau réseau (haut débit avec norme UMTS) transforment donc le territoire en modifiant sa desserte ou son accessibilité. Réciproquement, la création d'autorités publiques nouvelles (communautés d'agglomération, de communes, pays, régions, Union européenne) déstructure et restructure les réseaux préexistants, notamment si les modes de gestion (régie et gestion déléguée) n'étaient pas les mêmes sur les différents territoires ainsi réunis.

L'interaction réseau/territoire est donc problématique, voire conflictuelle. Ainsi, la réalité du fonctionnement institutionnel et politique français pour encore un certain temps - la commune est encore plus importante que l'agglomération, et le département que la région - peut aller à l'inverse d'un fonctionnement économique efficace des services publics organisés en réseaux.

Cela pose donc le problème des périmètres pertinents des réseaux qui coïncident rarement avec les territoires politiques compétents, c'est-à-dire ceux qui disposent de responsables politiques élus, votant des impôts locaux et en charge de la cohésion territoriale ainsi que de la solidarité sociale et de l'aménagement équilibré de leur territoire.

Les réseaux d'infrastructures constituent également un élément majeur de l'aménagement et du développement territorial. Disposer de bons services publics en réseaux efficaces, à des prix abordables, c'est un élément de compétitivité et d'attractivité des territoires, tant pour les entreprises qui en bénéficient que pour les habitants dont la qualité de vie et le cadre de vie sont ainsi améliorés.

Réciproquement, les différences de qualité de service, de fiscalité ou de disponibilité et de qualification de la main d'œuvre (système de recherche/développement et de formation) sont les facteurs déterminants des choix d'implantation. Encore faut-il éviter des concurrences trop fréquentes entre collectivités locales, à coup de surenchères sur des subventions directes ou indirectes. C'est un jeu à somme nulle ou négative au sein d'une même agglomération. L'instauration de la Taxe professionnelle unique (TPU) dans les nouvelles communautés issues de la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement, constitue une partie de la réponse (tardive) à ce problème.

B - LES RÉPONSES À LA NÉCESSAIRE COHÉRENCE ENTRE RÉSEAUX ET TERRITOIRES

Deux séries de réponses relatives aux périmètres pertinents de la gestion des réseaux, et au décalage presque inéluctable entre les territoires des réseaux et les territoires politiques tels qu'ils résultent de l'organisation et du découpage des collectivités territoriales en France, méritent d'être mentionnées.

Depuis la loi du 12 juillet 1999, l'intercommunalité est entrée dans une dynamique irréversible qui surprend même les promoteurs de la loi et les observateurs : 82 % des grandes aires urbaines sont désormais couvertes par 90 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 1 500 communautés de communes. Les notions d'agglomération et de pays

(instaurées par les lois sur l'aménagement et le développement durable des territoires) deviennent donc des réalités tangibles, et ce sont les périmètres pertinents, à la fois pour les projets de développement et d'aménagement et pour la gestion des réseaux techniques, qui sortent presque toujours du périmètre communal.

Le phénomène de la péri-urbanisation, en dehors donc des périmètres agglomérés, crée des difficultés puisque les périmètres sont régulièrement débordés par des extensions non continues, plus difficiles et plus coûteuses à desservir, et qui profitent, en partie, des équipements des collectivités voisines sans contribuer aux dépenses par leurs impôts. Cette « *urbanisation des campagnes* » ou cette « *rurbanisation* », selon l'expression de Jean-Michel Roux et de Gérard Bauer, induit des dépenses élevées d'équipements dans des conditions d'efficacité médiocre sauf à trouver des réponses adaptées.

Il est donc sans doute souhaitable que les périmètres d'études et de planifications urbains soient fixés de manière assez large pour anticiper les extensions ultérieures. C'est notamment le cas pour les futurs Schémas de cohérence territoriale (SCOT) définis par la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000.

Par contre, les périmètres de l'intercommunalité en charge des réseaux pourraient être limités à la seule zone plus étroite agglomérée (au sens de l'INSEE). Ainsi, grâce à la Taxe professionnelle unique et à une gestion cohérente du territoire et de ses réseaux, la solidarité entre les habitants, les familles et les usagers pourrait-elle y être plus visible et légitime, et s'exprimer à travers des tarifications harmonisées ou péréquées.

L'intercommunalité éloigne bien sûr les responsables politiques du citoyen et de l'utilisateur, surtout si l'élection s'effectue au deuxième degré. Cette cohérence accrue et souhaitable découlant de l'intercommunalité devrait donc s'accompagner d'une démocratie locale plus intense, sur les questions liées à la gestion des services publics notamment.

En dehors des agglomérations et compte tenu des possibilités de déplacements quotidiens, bien au-delà de la péri-urbanisation, apparaissent des bassins d'emploi élargis à la dimension de véritables régions urbaines, autour des grandes métropoles régionales notamment. Sauf de manière informelle, il n'y a pas de structures territoriales adaptées à cette problématique nouvelle, d'autant plus que chacun des niveaux territoriaux, de la commune à la région, peut être concerné par la satisfaction des besoins des usagers, spécialement en matière de transports. Rien n'oblige des collectivités territoriales de rang différent à coopérer pour améliorer les services rendus de manière coordonnée : les agglomérations sont en charge des transports urbains, les départements des transports routiers de voyageurs, scolaires en particulier, et les régions des transports ferroviaires de voyageurs. La possibilité ouverte par la loi SRU de créer des syndicats mixtes entre ces niveaux, avec, le cas échéant, une collectivité chef de file, et de bénéficier d'une ressource affectée, le versement de transport, constitue une réponse appropriée. Encore faut-il que les élus se saisissent effectivement de cette opportunité nouvelle !

L'ensemble de la réflexion sur « *l'urbanisme des réseaux* » ou la « *ville des réseaux* » amène à prendre conscience du lien étroit, et qu'il convient de maintenir impérativement, entre l'aménagement urbain, la gestion urbaine dans son ensemble et la gestion des réseaux urbains. Trop souvent encore, ces réseaux techniques complexes nous « *gouvernent* » (Michel Marié), c'est-à-dire que la logique d'offre prédomine sur celle de la demande sociale et sur la maîtrise sociale et politique de ces techniques. Cela amène donc à éviter des approches trop strictement sectorielles et cloisonnées de chacun de ces services et des réseaux qui leur sont liés sous l'égide des maires-adjoints concernés d'une part, des ministres sectoriels d'autre part.

Ces considérations plaident pour une approche globale de l'ensemble des réseaux techniques urbains dont les liens avec l'aménagement urbain et la gestion urbaine sont très forts, ne serait-ce qu'à travers la fiscalité, les taxes et les tarifs des services publics et le budget des collectivités locales.

II - LES ÉVOLUTIONS DES SERVICES PUBLICS EN FRANCE ET EN EUROPE

En France, la notion de service public a progressivement pris, depuis plus d'un siècle, une place centrale dans notre vie politique, sociale et économique.

Chaque pays a forgé sa propre doctrine en matière d'action publique en fonction de ses spécificités culturelles, historiques et institutionnelles.

Le terme même de service public nécessite en anglais au moins deux traductions distinctes, selon qu'il s'agit du service public administratif « *public service* » ou des services publics industriels et commerciaux « *public utilities* », le plus souvent organisés en réseaux.

Le service public est, en France, la notion centrale du droit public et une construction juridique évolutive, résultant de la jurisprudence du Conseil d'Etat. C'est un domaine fortement investi par le mouvement syndical et social, depuis les nationalisations qui ont eu lieu avant et surtout après la dernière guerre mondiale. Les salariés de ces entreprises conformément au programme du Conseil national de la Résistance (CNR) dans lequel le mouvement syndical était partie prenante, ont bénéficié de statuts particuliers : SNCF, EDF, GDF, RATP, Air France, Aéroports de Paris..., sans oublier les services qui n'ont été que récemment dotés de l'autonomie de gestion comme les PTT devenus France Télécom et La Poste. C'est enfin un terrain d'analyse privilégié pour l'économie publique des ingénieurs-économistes.

A - APPROCHE JURIDIQUE DU SERVICE PUBLIC

Le « *service public à la française* » comprend donc quatre dimensions constitutives :

- une mission d'intérêt général ;
- un régime juridique spécifique ;
- des institutions publiques chargées d'organiser le service public (l'Etat ou les collectivités locales) ;

- un mode de gestion des entreprises publiques à finalités multiples, complexes, allant au-delà du seul critère de la rentabilité financière.

En réalité, ces entreprises publiques nationales n'ont que 50 à 60 ans d'ancienneté et ont été précédées d'une tradition de services publics locaux ou de services de proximité, mais aussi de services départementaux, régionaux, voire interrégionaux, gérés soit en régie, soit en gestion déléguée par des entreprises privées chargées de missions de service public, selon des modalités remontant à l'ancien régime (la concession ou l'affermage).

La notion d'intérêt général est au cœur de la notion de service public. Ainsi au niveau de la Communauté européenne les services d'intérêt général, mentionnés à l'article 16 du Traité correspondent à notre service public.

Le rapport du vice-président du Conseil d'Etat, Renaud Denoix de Saint-Marc (mars 1996) précise les activités relevant de missions de service public :

- elles assurent à tous les usagers, y compris ceux menacés d'exclusion, l'accès à des services essentiels. Les services publics contribuent à l'exercice de droits fondamentaux (tels que repris dans la charte européenne adoptée fin 2000 à Nice par le Conseil européen) ;
- elles sont des facteurs de cohésion sociale. Pour le juriste Léon Duguit, un service public est reconnaissable au fait que « *son accomplissement est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale* », du lien social dirait-on aujourd'hui. Ainsi un service public est au service de l'intérêt général dans la mesure où il est facteur de cohésion sociale et où il contribue à la citoyenneté et au sentiment d'appartenance à la société ;
- elles visent à favoriser une utilisation efficace du territoire et des ressources collectives.

Rappelons les principes fondamentaux du service public dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat :

- la continuité ; notons qu'en France, le droit de grève est un principe constitutionnel de même rang que le service public et il faut donc les concilier ;
- l'égalité de traitement : les usagers doivent être traités de la même manière quand ils se trouvent dans des conditions semblables. Le principe est entendu dans certains cas dans un sens plus fort, conduisant à une péréquation tarifaire (tarif de l'électricité uniforme y compris dans les départements d'Outre-mer) ;
- la mutabilité ou l'adaptabilité : le service public doit s'adapter en permanence à l'évolution des besoins des usagers ou du contexte, notamment par l'innovation ; de nouveaux services publics peuvent apparaître en réponse aux évolutions de la société, par exemple Internet.

Sont également aujourd'hui mentionnés :

- la garantie d'accès au service : sa mise en œuvre implique que la collectivité, doit mettre le service à disposition des usagers isolés géographiquement ou disposant de ressources modestes, et ceci soit de manière obligatoire, soit dans des conditions de coût raisonnable pour la collectivité (service universel des télécommunications et de La Poste ou droit au transport par exemple) ;
- la neutralité et la transparence, principes plus généraux, valables pour l'ensemble de l'action publique, donc applicables également aux services publics.

B - APPROCHE POLITICO-SOCIALE

L'approche politico-sociale des services publics montre combien ces grandes entreprises industrielles nées au XIXe siècle au niveau local, régional ou national sont des lieux de forte structuration du mouvement syndical, qui y a connu et y connaît encore ses plus fortes implantations et ses plus larges acquis sociaux. Le mouvement syndical, par son action en matière de statut des personnels, d'emploi, de salaire ou de retraite et de qualification, peut ainsi être considéré comme une des sources de la conception française du service public, à l'échelon national mais aussi à l'échelon local (les agents territoriaux).

Les services publics sociaux (école, santé...) sont synonymes de conquête sociale, de droits sociaux et sont un enjeu d'égalité. Ils sont, à ce titre, au centre de nombreuses luttes sociales. L'habitat élargit la notion de logement en intégrant sa situation dans la ville, sa desserte par les différents services publics et privés, comme les commerces, et son environnement. Malgré la proclamation du droit au logement et même du droit à la ville, les inégalités sociales liées à l'habitat n'ont pas tendance à se résorber et soulèvent de graves problèmes d'exclusion. L'égalité d'accès aux services publics reste largement tributaire d'un réel service public de l'habitat.

C - APPROCHE ÉCONOMIQUE

L'économie publique a fourni dans les réseaux de service public un champ d'investigation privilégié pour les « *ingénieurs économistes* » parmi lesquels on peut citer Jules Dupuit, Pierre Massé... : le concept de surplus économique, le choix des investissements publics, les principes de tarification publique ont trouvé des terrains d'application privilégiés dans les grands réseaux nationaux (EDF, SNCF, infrastructures en général) mais aussi dans les réseaux locaux ou urbains.

Il faut noter que les entreprises correspondantes exigent à la fois une forte intensité capitalistique (lourds investissements) et une forte intensité de main d'œuvre, ce qui est rare.

La remise en cause récente des monopoles s'est appuyée sur une définition stricte du monopole naturel (les infrastructures principalement). Lui seul a vocation à être maintenu, les services étant ouverts, autant que possible, à la concurrence.

Une véritable théorie économique des réseaux s'est récemment construite en particulier grâce aux travaux de Nicolas Curien qui distinguent :

- les économies d'échelle (rendements croissants) ;
- les effets de club (plus le nombre d'utilisateurs d'un réseau par exemple le téléphone s'accroît plus le service est intéressant et plus la tarification peut devenir attractive pour eux) ;
- les effets d'envergure : intérêt de gérer plusieurs services simultanément avec le même réseau, ainsi le trafic voyageurs et le trafic fret sur le réseau ferré ;
- les externalités positives ou négatives (nuisances, sécurité) ;
- les effets temporels différés ou irréversibles (problématique du développement durable).

L'économie géographique, l'économie industrielle et la théorie des jeux coopératifs (gagnant-gagnant) ou non coopératifs ont été mobilisés à travers des questions nouvelles et complexes :

- l'asymétrie d'information entre acteurs ;
- la concurrence imparfaite ;
- les coûts de transaction et les coûts d'apprentissage ;
- la « *rationalité limitée* » c'est-à-dire le constat que les acteurs économiques n'ont jamais une information complète et ne se comportent pas selon les schémas simplistes d'un « *homo economicus* ».

La théorie économique des contrats incitatifs énoncée par Jean Tirole et Jean-Jacques Laffont, professeurs au MIT et à l'université de Toulouse I est particulièrement utile à notre thème des réseaux urbains et au partenariat qu'ils supposent.

Ces travaux permettent de rechercher l'équilibre entre le monopole et la concurrence, mais aussi l'intérêt respectif de la concurrence et de la coopération et leur complémentarité.

Dans les réseaux urbains, il n'y a que très peu d'exemples de disparition de monopole ; par contre, la mise en compétition du contrat de gestion déléguée est la forme privilégiée d'introduction de la concurrence. Cette concurrence ne s'effectue pas « *dans le marché* » ce qui supposerait une multiplicité d'intervenants mais « *pour le marché* » ce qui introduit le monopole pour la durée du contrat.

En outre, la comparaison entre plusieurs opérateurs peut être facilitée par le découpage d'un réseau urbain en plusieurs sous-réseaux territoriaux, lorsque la dimension de la ville le permet.

D - LES EFFETS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les dispositions du traité de Rome relatives à la concurrence et la remise en cause des monopoles n'ont commencé à être mises en œuvre qu'à partir du traité de l'Acte unique (1987) pour abolir les divers obstacles aux principes qualifiés de fondamentaux que sont la libre circulation des personnes, des

marchandises, des services et des capitaux et pour parachever le marché unique dans les industries de réseaux (énergies, transports, télécommunications). Au point qu'aujourd'hui, le processus de libéralisation, c'est-à-dire d'ouverture à la concurrence, est engagé ou achevé dans l'ensemble des services concernés (électricité, gaz, transports aériens, fluviaux, ferroviaires, routiers, assistance aéroportuaire et bientôt portuaire, poste et télécommunications).

Les services publics locaux n'ont pas, jusqu'à présent, été concernés à l'exclusion des effets des directives relatives aux marchés publics (de travaux, de fournitures et de services) donc pour les contrats de « *concession de travaux* ». Un projet de règlement relatif aux conventions de service public de transports terrestres locaux ou régionaux en cours de discussion est de nature à compromettre la réversibilité du choix du mode de gestion. Jusqu'à présent, les concessions de service n'ont fait l'objet que d'une simple communication interprétative de la Commission de février 2000 (Journal officiel des Communautés européennes du 9 avril 2000).

L'élaboration d'une directive européenne sur les concessions de service paraît utile, voire indispensable, et plutôt favorable aux intérêts français. Ce serait l'occasion de montrer en quoi « *l'intuitu personae* », réaffirmée par la loi Sapin, paraît compatible avec les textes européens et notamment dans les partenariats privés-publics (PPP) préconisés par la Commission.

Compte tenu des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin (1993) qui a précédé ces textes, les services publics locaux n'ont subi et ne semblent pas devoir subir de bouleversement en France, du fait de la construction européenne, contrairement aux évolutions probables dans d'autres pays. En Allemagne, les entreprises publiques municipales multiservices (Stadtwerke) peuvent en effet être remises en cause par la libéralisation de l'électricité et l'interdiction des subventions croisées en faveur des transports publics que ce système permettait, grâce à la rente électrique. En Grande-Bretagne, le processus d'externalisation des services (*contracting out*) ou de financement privé des équipements et des infrastructures (*Private Finance Initiative*) remet en cause systématiquement la gestion directe des services publics locaux et a succédé aux privatisations de la période Thatcher. Le PFI est proche de la conception française de la gestion déléguée. Mais là encore, Bruxelles n'y est pour rien.

E - LE SERVICE PUBLIC LOCAL

Le préambule de la Constitution de 1946, repris par la Constitution de 1958, affirme que « *Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité* ».

Ce principe ne s'applique donc pas formellement à l'échelon local et il peut être remis en cause à l'échelon national dès lors qu'il n'y a plus monopole : c'est le cas pour l'ouverture du capital de France Télécom survenu après la libéralisation des télécommunications, y compris celles des infrastructures.

A l'échelon local (comme à l'échelon national), le caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public et donc des infrastructures conserve par contre toute sa force, ce qui exclut toute « *privatisation* », au sens britannique du terme, des infrastructures dans notre pays.

Le mouvement de libéralisation qui privilégie l'efficacité par plus de flexibilité (du travail, des marchés), prend lui-même appui sur la montée d'un mouvement consumériste recouvrant les usagers, consommateurs, clients, qui sont aussi en général des salariés, des citoyens et des contribuables.

La diversification des attentes et de la demande ne peut plus se satisfaire d'une réponse uniforme ou égalitaire aux besoins, et fait évoluer la notion « *d'égalité d'accès* ». Elle brouille les effets redistributifs des péréquations tarifaires, remises en cause par la concurrence et nécessité d'éviter l'écramage des seuls « *clients solvables* » par les nouveaux opérateurs entrant sur le marché. Les prix se rapprochent en effet forcément des coûts, sauf à mettre en place des fonds de péréquation financés par subventions publiques ou par mutualisation sur les autres usagers. Un dispositif de ce type a été adopté dans le domaine du transport aérien intérieur pour financer le fonctionnement des lignes peu rentables.

Ce rappel rapide permet de souligner que la question des services publics urbains en réseaux se pose :

- de manière classique pour les services publics organisés localement par les collectivités locales ;
- de manière renouvelée et délicate pour les services publics nationaux, en cours de démonopolisation, à travers leurs réseaux de distribution locale (électricité, gaz, téléphone...).

Dans ces domaines, il devient dès lors aujourd'hui plus difficile d'assimiler l'Etat, le service public, l'entreprise publique et le monopole.

La confusion éventuelle entre l'autorité organisatrice (ou l'autorité publique) et le (ou les) opérateur(s) devient également problématique.

La plus grande ambiguïté n'en continue pas moins à régner dans les qualifications des politiques communautaires habituellement mises en œuvre dans les grands réseaux techniques :

- la libéralisation, *stricto sensu*, c'est l'ouverture à la concurrence ou la démonopolisation, ce qui implique à la fois, une déréglementation (*deregulation* en anglais) et une reréglementation ;
- la séparation infrastructures/services est surtout nécessaire à la démonopolisation des seuls services, avec la possibilité d'accès de nouveau entrants dans le réseau resté en monopole (le plus généralement) ou également ouvert (télécommunication) ;
- la privatisation *stricto sensu* (expérience britannique période de Margaret Thatcher) est, de fait, impossible en France en l'état actuel des lois et de la jurisprudence pour l'infrastructure car elle signifierait l'aliénation du domaine public. Le terme de privatisation est cependant souvent utilisé dans le cas de la gestion déléguée à des

opérateurs privés avec une connotation soit positive, soit négative, selon le contexte ou le locuteur ;

- la « *mise aux enchères du droit d'exploiter le service* » (les droits exclusifs) pour une durée déterminée, par un opérateur public, privé ou mixte ; c'est tout simplement le mécanisme prévu par la loi Sapin.

Le Conseil économique et social tient à souligner que le marché ne remplace pas le service public, que l'un et l'autre évoluent dans leur champ d'application et que de nouvelles missions de service public peuvent apparaître en réponse aux nouveaux besoins de la société.

F - VERS UNE NOUVELLE DÉFINITION DU SERVICE PUBLIC

A l'issue de ces considérations rapides, une nouvelle définition du service public, qui soit aujourd'hui compatible avec les grands principes de notre tradition et les textes communautaires, peut être proposée :

« *Les services publics* » sont des « *services d'intérêt général* » :

- qui remplissent des missions d'intérêt général ;
- dont une autorité publique a décidé d'assurer la maîtrise (publique) ;
- en réponse à des enjeux de la société liés à différentes spécificités.

Ces services d'intérêt général sont désormais pleinement reconnus comme composante des « *valeurs communes* » de l'Union européenne et recouvrent aussi de véritables enjeux de civilisation. Ils représentent un des fondements de cette civilisation européenne, manifestement distincte de la civilisation nord américaine par exemple.

L'article 16 (ex 7D) du traité, qui certes maintient les services publics dans une situation dérogatoire insatisfaisante, représente cependant une avancée par rapport aux dispositions antérieures.

« *Sans préjudice des articles 81, 82 et 87 (articles relatifs aux règles de concurrence du Traité) et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union européenne ainsi qu'au rôle qu'ils jouent, la Communauté et les Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent Traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions* ».

III - MAÎTRISE OU RÉGULATION DES SERVICES PUBLICS ?

En dehors de la cybernétique, le terme de régulation a fait une entrée aussi remarquée que récente dans le vocabulaire économique et politique, notamment à travers la création d'autorités indépendantes de régulation : pour les télécommunications avec l'ART et pour l'électricité avec la CRE. Un projet de loi déposé par le gouvernement, débattu au printemps 2001, a pour intitulé « *Les nouvelles régulations économiques* » et vise, en particulier, la régulation des marchés financiers.

Or ce terme est à la fois polysémique et ambigu :

- depuis la régulation des flux dans un réseau, comme la régulation des feux de trafic routier, jusqu'à la régulation au sens très large, macroéconomique, recouvrant sensiblement les instruments de l'action publique ou des politiques publiques en matière économique, monétaire et financière, comme l'utilisent les économistes français qui ont fondé « *l'école de la régulation* », R. Boyer, Yves Saillard et M. Aglietta en particulier ;
- en matière d'industries de réseaux comme les télécommunications ou l'électricité, au moment où une politique d'ouverture à la concurrence, totale ou partielle, est mise en œuvre, il s'agit de déréglementer puis de « *reréglementer* », et de mettre en place un régulateur indépendant pour veiller au bon fonctionnement du marché, au respect d'obligations éventuelles de service public ou de service universel. Le terme régulation est alors la transcription du terme anglais « *regulation* » qui signifie en réalité réglementation. Bien que nommé par le pouvoir politique, le régulateur en est indépendant du fait de son irrévocabilité durant la période de son mandat. Cette indépendance serait renforcée par le caractère non renouvelable du mandat tel qu'il existe dans certaines instances et qu'il serait souhaitable d'étendre.

A - INTÉRÊT D'UN RÉGULATEUR SPÉCIALISÉ ?

La question de la mise en place d'un éventuel régulateur spécialisé dans le domaine des services publics urbains a été posée ici ou là, que ce soit à l'échelon national ou déconcentré. Le rapport Bergougnoux (Commissariat général du Plan-2000), dans son chapitre sur les services urbains n'a pas retenu une telle hypothèse.

Or les services urbains, à ce jour (et sans doute pour longtemps), ne sont guère susceptibles d'être utilement ouverts à la concurrence (avec plusieurs opérateurs offrant le même service), et même si de telles expériences ont été tentées pour les transports par bus en Grande-Bretagne et certaines villes de pays en développement (Dakar, Santiago du Chili, Djakarta...) avec des succès variables. La concurrence, lorsqu'elle est possible ou obligatoire, ne porte normalement que sur l'attribution d'un contrat de gestion déléguée avec un monopole territorial pour une durée déterminée. Dès lors, mettre en place un régulateur national ou régional ayant un pouvoir non seulement de conseil mais aussi d'investigation, de contrôle et de sanction ne semble pas adéquat car cela mettrait en cause la compétence des collectivités territoriales et leur libre administration, qui est un principe constitutionnel (article 72), ainsi que la décentralisation que l'on veut au contraire élargir près de vingt ans après les lois de décentralisation Defferre de 1982-1983 ou la reconnaissance européenne du principe de subsidiarité.

D'autant que la gestion des services publics urbains n'échappe pas à toute pression concurrentielle ni à tout contrôle ou enquête, y compris désormais en cas de gestion déléguée :

- contrôle de légalité par l'autorité préfectorale ;
- enquêtes de la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public ;
- contrôle *a posteriori* par la chambre régionale des comptes ;
- contrôle juridictionnel devant les tribunaux de l'ordre administratif (y compris avec le « référé précontractuel » permis par l'article L-22 du code des tribunaux administratifs) et les tribunaux judiciaires ;
- contrôle possible du Conseil de la concurrence.

L'articulation entre un tel régulateur et ces différentes juridictions ou autorités n'apparaîtrait pas aisée puisqu'il y aurait, à l'évidence, chevauchements de compétence.

Enfin, cela reviendrait à déposséder largement les élus locaux de leur responsabilité politique dans la gestion de la ville, vis-à-vis tant de leurs administrés, électeurs et contribuables que des usagers des services publics qu'ils organisent, et qu'ils se doivent donc de maîtriser, dans le cadre de la démocratie locale.

C'est pourquoi le Conseil économique et social a, en définitive, préféré retenir dans le titre de la saisine le terme de maîtrise utilisé dans tous les sens du terme ; ce terme de la maîtrise publique porte en effet moins d'ambiguïté que celui de régulation ou celui, plus récent encore, de gouvernance.

*
* *

Il convient donc de s'interroger au plan général sur la question de la légitimité, du contenu et des outils de l'action publique dans la gestion de la ville, et plus particulièrement dans la maîtrise publique des services publics urbains organisés en réseaux.

B - LA RÉFÉRENCE OBLIGÉE À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Quelles sont les considérations d'intérêt général qui peuvent conduire une autorité publique à intervenir dans un domaine et à organiser un service public pour répondre à des demandes essentielles de la population ou des acteurs économiques ?

- les droits et libertés fondamentales de la personnes et leur garantie d'exercice peuvent être en jeu : liberté d'opinion, liberté d'aller et venir et droit au transport proclamé par la loi du 31 décembre 1982, par exemple ;
- droit à la sécurité (des biens et des personnes).

La mondialisation croissante de l'économie a fait évoluer le contenu même de ces droits fondamentaux et l'ensemble des collectivités publiques, de l'Etat à la commune, doit assumer de nouvelles responsabilités générales de protection des citoyens, de leur santé et de leur cadre de vie :

- solidarité, cohésion sociale et lutte contre l'exclusion (ou même contre la « *relégation* » décrite et contestée par Jean-Marie Delarue) ;
- aménagement équilibré du territoire (équité territoriale et accessibilité ou garantie d'accès aux services publics essentiels) ;
- protection de l'environnement et lutte contre les pollutions locales (bruit, oxydes d'azote) et les pollutions globales (gaz à effet de serre) ;
- maîtrise des ressources non renouvelables ou rares (énergie, espace public central, capacité d'une infrastructure saturée, fréquences hertziennes...).

Enfin, les caractéristiques propres des réseaux techniques urbains justifient souvent une intervention publique dans le fonctionnement économique et social du secteur pour remédier aux insuffisances ou aux carences du marché :

- existence d'un monopole naturel (c'est le cas des infrastructures en général, sauf dans les télécommunications aujourd'hui) ;
- caractère indivisible de l'usage simultané d'un bien public par l'ensemble des usagers dès lors qu'ils ne sont pas trop nombreux et ne génèrent pas de congestion.

La prise en compte de ces différentes dimensions de l'action publique conduit à proposer comme critère central de maîtrise des services publics urbains, l'efficacité économique, écologique et sociale, dans une perspective de développement durable. Cet objectif englobe des critères classiques de rentabilité économique ou même financière mais qui sont à eux seuls insuffisants, voire inadaptés, pour une maîtrise de ces systèmes techniques et va donc bien au-delà.

C - QUELS ACTEURS ?

Quels sont les acteurs concernés par cette maîtrise publique ?

◆ D'abord à quels niveaux territoriaux se situent-ils ?

La décentralisation et le principe de subsidiarité amènent à chercher à traiter chaque question au niveau le plus pertinent, mais l'existence de services publics opérant à chaque niveau territorial, local ou régional (le cas des transports), avec des compétences souvent imprécises et sans mécanisme de coordination appropriée, créent une difficulté spécifique à notre pays. La coopération entre niveaux territoriaux n'est pas simple ou facile à mettre en œuvre. Elle est pourtant indispensable.

◆ Ensuite quelles formes de maîtrise publique peut-on imaginer ?

La plus habituelle consiste à ce que le responsable politique s'appuie sur ses bureaux pour élaborer la politique ou les décisions qu'il soumet au vote ou à la délibération de son conseil élu.

Une tradition plus anglo-saxonne, y compris dans ces domaines des services urbains (*utilities*), s'appuie sur des régulateurs ou des commissions de régulation indépendantes à compétence surtout juridique ou économique.

Enfin la maîtrise publique démocratique est une ambition - une utopie diront certains - pour les domaines où d'importants problèmes de société se posent. Face à la complexité des enjeux, seul le débat public, la participation et la confrontation de l'ensemble des acteurs concernés s'appuyant sur des évaluations pluralistes, sont à même de clarifier les enjeux et de dégager des solutions acceptables par la majorité. Il convient en ces domaines de faire des progrès substantiels face à la demande croissante d'information et de participation des acteurs.

♦ Enfin quels sont les acteurs généralement concernés ?

Les usagers ou clients, les familles et leurs associations sont les premiers concernés par la maîtrise des services urbains.

Les citoyens-contribuables, qui sont presque les mêmes que les usagers-clients, sont bien sûr concernés, et passer d'un statut d'usager ou de consommateur à celui de citoyen, c'est mieux !

Les opérateurs, s'ils sont distincts de la collectivité publique et leurs syndicats professionnels, sont partie prenante.

Les salariés, fonctionnaires territoriaux ou agents des opérateurs (publics, mixtes ou privés) et leurs syndicats ont évidemment beaucoup de choses utiles à dire sur le service, sa qualité, son fonctionnement et sont concernés aussi par les choix majeurs.

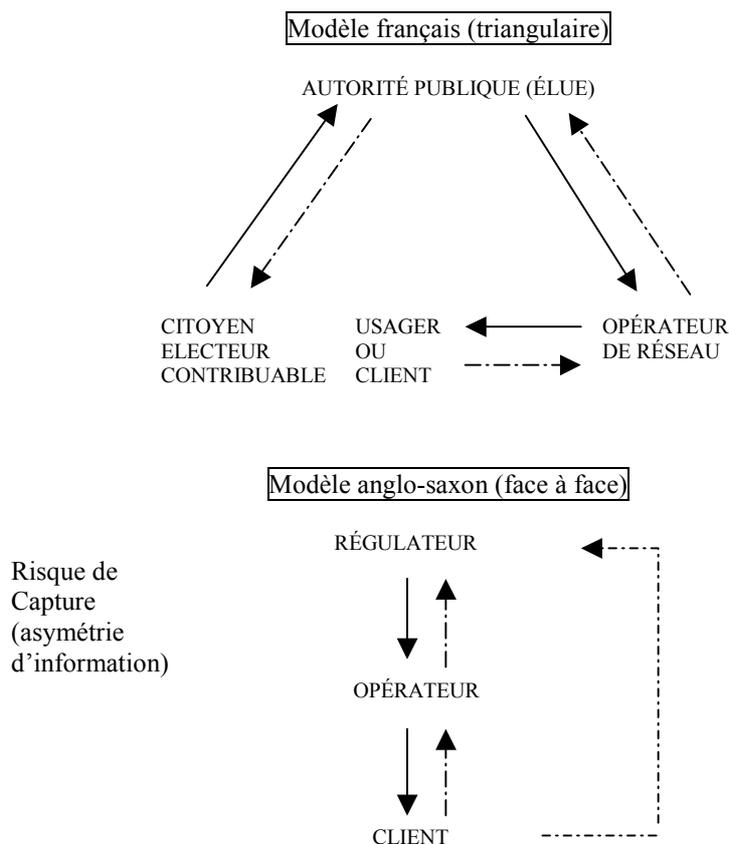
Enfin les tiers (riverains, défenseurs de l'environnement...) mais aussi les exclus du débat (générations futures...), faute d'une capacité de représentation spécifique, méritent d'être écoutés ou défendus. Des associations peuvent jouer ce rôle, au moins en partie.

Se posent bien sûr des problèmes de légitimité et de représentativité de ces différentes catégories d'acteurs face à la légitimité démocratique conférée par le suffrage universel. Malgré ces difficultés ou ces obstacles réels, les meilleures décisions publiques sont cependant celles qui construisent la légitimité des projets par le débat démocratique, quelles que soient les difficultés de l'exercice. En outre, la crise de la représentation et de la délégation de pouvoir n'épargne pas les élus politiques eux-mêmes.

Enfin, compte tenu des asymétries d'information structurelles entre l'autorité publique et les opérateurs, et face aux risques classiques de « *capture* » par l'opérateur des autorités publiques, pouvant conduire à une véritable inversion des rôles, la maîtrise publique, assise sur un processus de débat démocratique et sur des évaluations pluralistes, est de nature à rééquilibrer les rapports de force et à rompre le « *face à face* ».

La régulation anglo-saxonne génère de fréquents conflits, la maîtrise publique locale, à la française, repose sur un trépied stable qui favorise une sorte d'autorégulation (voir schéma ci-après).

Schéma 1 : Deux modèles de régulation et de maîtrise



D - QUELS OUTILS ?

Quels sont les outils de l'action publique dont disposent les élus locaux pour maîtriser leurs services publics urbains ?

Tout d'abord, il existe des outils classiques, non spécifiques des services publics :

- le contrôle (en complément de ceux effectués par l'Etat), de l'application des normes techniques, sociales, juridiques, fiscales, voire, dans certains cas, l'édiction de certaines de ces normes ou de ces règles ;
- la fourniture et l'utilisation d'informations économiques ou statistiques pour évaluer la qualité de service ou la performance de son service public, et les comparer à celles constatées dans d'autres agglomérations équivalentes en France et à l'étranger.

- Au-delà des contrôles et de l'évaluation, qui sont essentiels et insuffisamment mobilisés, voire déficients (faute d'informations de référence), les pouvoirs publics locaux disposent du choix de faire exécuter le service par leurs propres agents ou de le confier à un opérateur par voie contractuelle après mise en compétition, telle que prévue, le plus généralement, par la loi Sapin de 1993.

La technique contractuelle doit être maîtrisée : les clauses du contrat, notamment sa durée, la manière de sélectionner les candidats, le cahier des charges, les critères de jugement des offres, la négociation du contrat, le contrôle de son exécution et sa mise à jour périodique éventuelle. La mise en œuvre d'incitations positives ou négatives dans le contrat est une manière efficace de contribuer à faire jouer la pression concurrentielle, à pousser à l'amélioration de la qualité ou de la performance de manière continue, et non pas de manière épisodique, uniquement à chaque renouvellement du contrat.

La participation des acteurs concernés peut être une source d'efficacité de l'action publique, ainsi que l'association des usagers à la gestion du service public pour les responsabiliser (collecte sélective des ordures ménagères, régulation des pointes de trafic dans les transports par une information fiable portée à la connaissance des usagers).

En définitive, on pourrait définir cette maîtrise publique comme l'art de combiner l'ensemble des outils disponibles, en fonction des objectifs poursuivis et du contexte particulier.

E - QUELLES DIMENSIONS DE LA MAÎTRISE PUBLIQUE ?

Horizons temporels, échelles territoriales et problèmes sociaux ou de société constituent les trois grandes dimensions de l'action publique ou de la maîtrise publique des services publics.

- Le temps (l'histoire)

Entre des décisions relatives à l'exploitation du service à court terme, celles concernant des décisions annuelles (tarifs par exemple) et les décisions d'investissements, notamment d'infrastructures, les horizons temporels sont fort différents.

Le temps écoulé entre la décision et sa réalisation (hystérésis) peut également être plus ou moins long.

Enfin, des décisions de localisation d'activités ou d'habitat sont généralement irréversibles et structurantes sur le territoire, du moins à l'échelle de la vie humaine.

Entre ces différents horizons temporels, il y a d'évidentes cohérences et interactions qui relèvent de la prospective, de la planification, de la programmation ou du budget.

Seuls les pouvoirs publics sont à même de mettre en phase les horloges des différents acteurs économiques et sociaux, faisant d'eux les « *maîtres des horloges* » selon la terminologie de Philippe Delmas.

- L'espace ou le territoire (la géographie)

De la même manière, la mise en cohérence des acteurs agissant à différents niveaux territoriaux et à différentes échelles (du quartier à l'agglomération ou à la région urbaine) nécessitent des travaux de planification et des coordinations entre les responsables des différents niveaux territoriaux. La maîtrise de l'aménagement et du développement durable des territoires est à ce prix.

- La vie en société (la citoyenneté)

Enfin, la cohésion sociale et, plus généralement tout ce qui permet de « *vivre ensemble* », la citoyenneté relèvent en partie des politiques publiques, dans le respect des libertés individuelles bien sûr.

Les services publics locaux jouent un rôle important et parfois essentiel dans ces questions du lien social et de la citoyenneté.

Or les objectifs de l'action publique peuvent être en partie contradictoires : les objectifs de sécurité peuvent conduire à restreindre les libertés publiques ; les objectifs d'efficacité peuvent contredire la recherche d'équité.

Le débat démocratique et la transparence des choix sont seuls à même de favoriser l'élaboration de solutions, équilibrées et acceptées, entre des préoccupations contradictoires et d'abord à travers une bonne compréhension des enjeux et un processus de recherche de compromis, voire de consensus : la place de la voiture en ville est à l'évidence un sujet au cœur de multiples contradictions et qui fait l'objet de réponses différentes selon les villes et les époques. L'organisation du débat public implique le pluralisme de l'expertise et les moyens pour l'assurer ainsi que la possibilité d'accéder à l'information indispensable et transparente.

IV - LA GESTION DES SERVICES URBAINS : UN MARCHÉ ÉMERGENT

A - LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION EN FRANCE

En France, coexistent trois modes de gestion des services publics urbains, industriels et commerciaux :

1. La régie ou la gestion directe

C'est la gestion directe et pour une durée indéterminée par les services de la collectivité locale. Elle peut être dotée soit de l'autonomie financière - régie autonome avec un budget annexe - soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière - régie personnalisée -.

2. La gestion indirecte

Elle est confiée pour une durée indéterminée par la collectivité à un organisme permanent dépendant d'elle, de type établissement public local ou société d'économie mixte. Depuis l'adoption de la loi Sapin, la gestion par les SEM entre dans le champ de la gestion déléguée.

3. La gestion déléguée

Elle est confiée par contrat à durée déterminée à une entreprise privée mais aussi mixte ou publique. Elle peut revêtir des formes variées (gérance, régie intéressée, affermage, concession).

Selon les domaines et les collectivités locales prédominent l'un ou l'autre des modes de gestion, les données correspondantes figurant en annexe.

La gestion déléguée s'effectue aux risques et périls de l'exploitant. Elle a commencé à se développer au XIXe siècle, et même avant, à une époque où les grands réseaux d'infrastructures ont également fait l'objet de concessions de travaux (canaux, ouvrages d'art, puis chemins de fer...).

Son développement dans les services urbains s'explique de plusieurs manières :

- l'existence de 35 758 communes de moins de 10 000 habitants sur les 36 679 que compte notre pays et les difficultés de l'intercommunalité ont amené à la création de multiples syndicats à vocation unique ou limitée, non dotés de services propres et qui ont souvent préféré la gestion déléguée. Cette dernière était destinée à leur éviter en effet des relations directes avec les salariés et avec les usagers, et la responsabilité de questions techniques complexes dont ils ont longtemps sous-estimé les aspects sociaux et politiques ;
- la loi Le Chapelier (1791) et la jurisprudence du Conseil d'Etat ont longtemps freiné le municipalisme ou le « *socialisme municipal* », qui ont connu *a contrario* un développement puissant dans d'autres pays ;
- la tutelle juridique, financière et technique exercée localement par les services départementaux de l'Etat garantissait en outre aux élus une « *gestion sans soucis* ».

La Générale des Eaux a été créée en 1853 par décret impérial et la société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage en 1880.

L'économie mixte locale a été développée surtout après la dernière guerre dans le cadre principal des filiales de la Caisse des dépôts et consignations, pour organiser le développement et l'aménagement urbain (SCET). La SCET a également créée des SEM dans le domaine des transports urbains, du stationnement et des autoroutes interurbaines.

L'économie mixte reste vivante, mais dans le domaine des services urbains, elle passe progressivement, et bon gré mal gré, dans le champ d'application de la loi Sapin et de la gestion déléguée.

L'internationalisation des grands groupes français de services urbains est en fait fort récente, si l'on fait exception de leur intervention dans les anciennes colonies, puisqu'elle n'a vraiment commencé que depuis une vingtaine d'années.

Seules les entreprises privées de services publics délégués sont en effet en mesure d'exporter leur savoir-faire principal, c'est-à-dire l'exploitation du service alors que les autres opérateurs (régie, SEM, établissements publics), soit n'ont pas la possibilité ni même le droit de le faire, soit ne peuvent le faire qu'à travers des filiales de droit privé.

Aujourd'hui les opérateurs français de gestion déléguée ou de concession d'infrastructures occupent dans le marché mondial une place de premier plan, mais ce marché est de plus en plus concurrentiel et de nombreux nouveaux opérateurs puissants s'intéressent à ces contrats de longue durée.

Le Conseil économique et social tient à souligner que les décisions prises en France ont une portée qui dépasse largement notre pays, compte tenu du rôle joué par nos modèles et nos opérateurs publics et privés dans le monde. De nombreux pays et les organismes de financement multilatéraux y sont particulièrement attentifs.

B - LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION À L'ÉTRANGER ET LEURS ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Par nature, compte tenu des traditions et des différences marquées des pays dans leurs modes de gestion des services publics urbains, la constitution d'un véritable marché international est restée longtemps impossible.

En effet, jusqu'à une période récente, coexistaient différentes solutions stables :

- la régie directe par les collectivités locales de nombreux services dans la plupart des pays ;
- la gestion indirecte avec des opérateurs publics émanant des collectivités locales et chargés des services pour une durée indéterminée (Stadtwerke allemandes) ;
- la gestion privée, sans lien contractuel avec les collectivités publiques, régulée par une commission de régulation (un des modèles américains) ;
- seule la gestion déléguée, là où elle était autorisée et possible dans des pays de tradition plutôt latine, permettait une concurrence éventuelle mais en général peu ouverte aux opérateurs étrangers. Ce marché, lorsqu'il existait, était donc avant tout national et il était le plus souvent oligopolistique.

Quels sont les mécanismes qui ont modifié récemment la situation dans un nombre croissant de pays ?

Deux voies ont été utilisées :

- la privatisation totale du service (méthode britannique) qui ne modifie la situation qu'une seule fois et qui exige d'importants fonds propres immobilisés durablement dans des infrastructures privées, c'est-à-dire monopolistiques. Cette voie n'intéresse en définitive que les marchés de capitaux en mal de rentabilité à long terme. Elle ne crée pas un véritable marché pour les industriels des réseaux urbains car elle n'offre pas de perspectives de développement ;
- les différentes formes de la gestion déléguée, qui consistent en un partenariat contractuel entre une autorité publique et un opérateur (privé, mixte ou public), pour une durée déterminée. Dès lors que ces contrats font l'objet de mises en compétition, ouvertes à des opérateurs non nationaux, les voies de la construction progressive

d'un marché soit régional (l'Amérique Latine, l'Asie du Sud Est, l'Europe centrale et orientale, l'Europe communautaire elle-même), soit totalement international, sont réunies et c'est le processus manifestement en cours en ce moment.

Au sein de ce modèle contractuel, plusieurs expériences sont elles-mêmes en compétition et s'influencent mutuellement, voire convergent peu à peu à l'exception de la domanialité et de la propriété de l'infrastructure :

- l'expérience anglo-saxonne du financement privé de projets Built, operate, transfer (BOT) c'est-à-dire construire, exploiter et transférer la propriété en fin de contrat, enrichie récemment du fait du développement de ces formules en Grande-Bretagne Private finance initiative (PFI) ;
- l'expérience française de la gestion déléguée de services publics, qui met l'accent sur les missions d'intérêt général, la gestion d'entreprise et la maîtrise publique. Cette voie intéresse nombre de pays au moment même où elle est controversée en France.

C - ENJEUX INTERNATIONAUX

Les organismes de financement multilatéraux, la Banque mondiale en premier lieu, jouent évidemment un rôle central dans l'émergence d'un marché par les règles qu'ils conseillent ou imposent, les informations qu'ils collectent, les bonnes pratiques qu'ils diffusent ou les évaluations qu'ils font des expériences qu'ils ont soutenues et financées.

De multiples consultants, surtout anglo-saxons, sont des propagandistes efficaces des modèles de leurs pays d'origine. La France est bien moins présente de ce point de vue que les anglo-saxons et c'est un handicap.

Si l'on observe les grandes évolutions économiques, à l'échelle des dernières décennies, on constate les événements suivants :

- nationalisation des grands réseaux nationaux avant la guerre (SNCF 1937) ou après la guerre (EDF et GDF 1946), en France mais aussi dans la plupart des pays européens ;
- privatisation des réseaux britanniques (gouvernement Thatcher décennie 80) ;
- libéralisation des grands réseaux nationaux en Europe (transports aériens, téléphone, électricité, gaz) depuis le milieu des années 80 ;
- européanisation et même internationalisation marquée des grands opérateurs de réseaux ainsi libéralisés (mouvements de concentration et d'alliance).

Les nationalisations avaient séparé en 1946 l'eau de l'électricité (Société Lyonnaise des eaux et de l'éclairage). Aujourd'hui, il est probable que de grands groupes vont à nouveau chercher à bénéficier des économies d'envergure découlant de la gestion liée de ces deux réseaux locaux de distribution. Les grands électriciens allemands et les grandes compagnies d'eau britanniques sont les mieux placés pour aller dans ce sens. L'allemand RWE et le britannique Thames Water ont constitué un tel groupe.

Le téléphone et la télévision ont déjà permis à de grands groupes d'étendre leur activité dans ces champs souvent nouveaux pour eux (TF1, M6, Cégetel, Bouygues Télécom) qui s'élargissent maintenant au multimédia (fusion Vivendi et Universal).

Il n'est pas exclu de voir apparaître deux catégories distinctes d'opérateurs, même s'ils restent pour le moment placés dans les mêmes groupes :

- les groupes de services urbains classiques : eau, déchets, énergie avec le cas échéant les transports et la production d'électricité ;
- les groupes de téléphone et de multimédia qui exigent des moyens financiers considérables et où il s'agit de contrôler autant les réseaux que les programmes.

Selon les recherches de Dominique Lorrain, chercheur du CNRS au Centre d'études des mouvements sociaux, de nouveaux opérateurs de services urbains peuvent également venir de métiers voisins :

- le BTP à partir de la concession d'infrastructures : c'est bien ainsi que Bouygues, en rachetant la Saur, s'est investi dans les services urbains. Réciproquement la CGE avait pris le contrôle de groupes de BTP pour finalement s'en séparer progressivement (Vinci) ;
- la grande ingénierie anglo-saxonne avec son métier principal du « *project managing* » ou de la gestion de projet, qui lie la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre mais sans l'exploitation qui est un autre métier. Bechtel est un archétype de ces opérateurs intéressés par les services urbains ;
- les industriels (électromécanique, chimie, transport, énergie) fournisseurs d'équipements, de grands systèmes techniques ou de process, peuvent être tentés de compléter leur métier très cyclique par des contrats d'entretien voire d'exploitation plus stables. Alstom a commencé ainsi à « *opérer* » dans les transports urbains et ferroviaires ;
- les grands conglomérats du type SIEMENS (allemand), Mitsui, Mitsubishi (japonais) ou Cheung Kong (Hong Kong) sont évidemment des candidats sérieux à de tels marchés émergents.

Ce panorama sommaire et inachevé laisse imaginer les évolutions suivantes :

- en France, progressivement mais sûrement, un marché de plus en plus concurrentiel va se mettre en place dans le sillon de la Loi Sapin, avec peut-être le développement d'opérateurs efficaces de taille moyenne et sûrement l'intrusion d'opérateurs étrangers, y compris par rachat d'opérateurs français ;
- en Europe, de manière plus lente et différenciée selon les pays, la tendance à l'ouverture du marché va s'imposer, y compris à terme à travers l'adoption de règlements ou de directives européennes ;
- dans le monde, de manière variée selon les régions, il est probable que le financement de projet (concession à l'anglo-saxonne) mais aussi la concession et plus généralement la gestion déléguée (à la

française) vont se développer de manière considérable dans les pays émergents (Chine, Brésil, Mexique, Indonésie, Philippines, Afrique du Sud par exemple) mais aussi dans les pays développés (Australie, Etats-Unis, Japon peut-être).

Il convient de souligner combien les réseaux d'infrastructure, notamment urbains, constituent pour les pays émergents un passage obligé vers le développement durable. La Banque mondiale a fini par le reconnaître récemment.

Ce marché émergent recouvre des métiers à l'évidence voisins et liés, ce que manifeste clairement l'apparition d'opérateurs multiservices, qu'ils couvrent tous les métiers ou seulement une partie d'entre eux. La concurrence dans un marché mondial émergent va reposer d'abord sur la réputation et l'image ainsi que sur l'accès aux marchés de capitaux des investisseurs et prêteurs, qui privilégient la compétence et la surface des opérateurs pour des contrats souvent difficiles et à long terme dont il faut maîtriser les risques.

Face à ce processus et à cet enjeu stratégique pour l'exportation et l'influence de la France, il est à nouveau essentiel d'aborder la question de la gestion des services publics urbains en réseaux de manière globale et horizontale.

V - L'UNITÉ DE PROBLÉMATIQUE DES RÉSEAUX URBAINS, AU-DELÀ DE LA DIVERSITÉ DES TECHNIQUES MISES EN ŒUVRE

Chacun des chapitres précédents a abordé un aspect majeur de l'unité du champ étudié par le présent avis sur les services publics urbains organisés en réseaux :

- des réseaux en interactions forte avec le territoire urbain ;
- des services publics urbains, industriels et commerciaux, à fort poids économique et financés en tout ou partie en dehors des impôts locaux ;
- des opérateurs multiservices puissants dans un marché mondial émergent.

Sans méconnaître les approfondissements nécessaires, secteur par secteur, et les spécificités des techniques ou des technologies mises en œuvre dans chacun des types de réseau, il apparaît essentiel de faire ainsi prévaloir des approches communes et horizontales.

Cette approche globale est d'autant plus nécessaire que de nombreux problèmes similaires se posent à chacune des catégories de réseaux.

Sans prétendre à l'exhaustivité, différents aspects de ces problématiques communes méritent d'être explicités et quelques-uns développés notamment en matière économique, tant il est clair que les développements récents d'une théorie économique des réseaux en démontrent la pertinence et la portée. Avant de choisir les dispositifs juridiques contractuels les plus appropriés, il faut mieux appréhender et mieux maîtriser les problèmes économiques à résoudre.

A - LES PROBLÈMES ÉCONOMIQUES RENCONTRÉS

Voici une série de questions habituellement rencontrées :

- maîtriser le lien étroit entre la tarification et le financement des investissements d'infrastructures (et d'infostructures) de manière à éviter soit de reporter sur les contribuables, soit sur les usagers futurs des dépenses que les usagers d'aujourd'hui doivent couvrir à travers des amortissements ou des provisions. La tarification elle-même, la péréquation géographique ou sociale qu'elle peut recouvrir, les incitations qu'elle permet, le partage entre l'utilisateur et le contribuable qu'elle suppose (sauf si c'est pratiquement interdit comme dans l'eau), toutes ces questions sont largement communes aux différents réseaux ;
- chercher à optimiser le partage entre l'entretien courant et l'entretien de renouvellement par une gestion patrimoniale s'étalant sur des décennies : à cet égard, des contrats trop courts ne sont pas favorables à la responsabilisation des opérateurs sur cette question cruciale ;
- maîtriser les modalités de développement d'un réseau, avec ses artères primaires, secondaires et tertiaires, en fonction de la croissance de la demande, d'exigences réglementaires nouvelles ou d'extensions urbaines à desservir ;
- maîtriser les aléas inhérents à des contrats de moyen ou long terme, forcément incomplets, ne prévoyant pas tout ce qui peut arriver, car ce serait hors de portée, mais plutôt la manière dont l'équilibre du contrat pourra être préservé par une négociation périodique, balisée par des garde-fous ;
- chercher à contrebalancer l'asymétrie structurelle d'information entre l'autorité publique et l'opérateur, et le rapport de force probablement déséquilibré entre eux, par des mécanismes incitatifs inclus dans le contrat, de manière à créer les bases d'un jeu coopératif ou d'un partenariat « gagnant-gagnant », prévoyant à l'avance un partage équitable des risques et des résultats ;
- déterminer des indicateurs de performance représentatifs à la fois de la qualité de service telle que perçue par l'utilisateur et de la productivité de l'opérateur, ainsi que des grilles d'analyse et de comparaison favorisant des choix raisonnés et éclairés.

Faire connaître aux responsables les réflexions des uns ou des autres, dans leur domaine de compétence ou dans des domaines similaires, apparaît du plus haut intérêt pour progresser.

C'est bien cette unité profonde d'une problématique commune à la gestion et au développement de ces réseaux qui fonde la nécessaire unité d'approche et l'unité des métiers correspondants.

B - TROIS QUESTIONS FONDAMENTALES

Trois questions liées méritent d'être développées parmi d'autres :

- la formation des coûts et des prix ;
- la notion de risque et de partage du risque ;
- le partage du surplus économique.

Il est frappant de constater combien les débats sur le prix de l'eau sont approximatifs et confus.

Le prix de l'eau recouvre d'abord de multiples taxes qu'elles aient trait à l'assainissement ou à des redevances d'origine variée.

Le prix de l'eau est ensuite fonction des coûts de fonctionnement du service qui dépendent en particulier du coût d'accès à la ressource et de l'amortissement des investissements, qui peuvent avoir été retardés par imprévoyance ou au contraire être déjà largement amortis. Le prix recouvre enfin des charges fiscales (fort différentes selon les modes de gestion), des charges de recherche-développement, de formation des personnels d'importance variable selon les opérateurs et une marge éventuelle.

Toute comparaison de prix doit donc s'efforcer d'analyser la formation des coûts et notamment la question de la valeur du patrimoine au début et à la fin de la période étudiée, ce qui n'est pas simple.

Une baisse de prix peut en effet correspondre :

- à une diminution de la rente de monopole et de la marge due à une concurrence accrue ou à une bonne renégociation du contrat, phénomène normal et souhaitable ;
- à une nouvelle séquence d'amortissements moindre que dans la période précédente ;
- à un glissement d'une partie des charges hors du contrat, au détriment du contribuable généralement ;
- à une impasse sur le renouvellement du réseau qui aura des effets différés préoccupants, et donc à une dégradation de la valeur du patrimoine ;
- à un dumping social, sur le dos des salariés, également discutable ;
- à une combinaison de tout ou partie de ces facteurs de baisse.

Alors que les usagers de l'eau semblent aujourd'hui au moins aussi sensibles aux questions de qualité de service que de prix, ce qui ne peut que conduire le prix de l'eau à la hausse, compte tenu des règles et des normes nouvelles en matière de potabilité, d'épuration ou d'assainissement, il faut donc dépasser les apparences avant de se forger un jugement solide !

La légitimité de la marge ou des frais généraux de siège ou de holding est souvent contestée dans le cas de « *services publics qui ne devraient pas faire de profit* ».

Deux questions doivent être posées à cet égard pour avancer :

- Quelles sont les différentes natures de risques liés à l'exécution du contrat et qui les supportera le cas échéant, ou encore qui assurera la couverture de ces risques soit à travers des assurances, soit à travers des marges (entreprises privées), soit sans les avoir provisionnés, comme souvent les administrations ou les régies, en ne les payant qu'après, au prix fort, en cas de dépassement des coûts ou d'insuffisance des recettes ?
- Quels sont les investissements de développement de l'entreprise qui doivent être pris en charge dans le contrat ?

En effet, les contrats ne sont pas isolés et des investissements de développement (recherche-développement, expérimentation, formation) sont également nécessaires si l'on veut dégager des voies de progrès et des gains de performance ultérieurs.

Toute exploitation d'un service public industriel et commercial doit donc dégager un surplus économique au risque de faillite ou du moins de déficit. La bonne question n'est donc pas la légitimité de la marge, y compris pour un opérateur public, mais celle des modalités de partage du surplus. Quelles sont en effet les modalités de partage entre les quatre parties prenantes de ce surplus économique indispensable à la survie de l'exploitation et de l'entreprise ?

- les usagers par des baisses de prix ou des hausses de qualité ;
- les salariés par des hausses de salaire et des améliorations de leurs conditions de travail, en regard des gains de productivité qu'ils dégagent ;
- les investissements de développement à travers l'autofinancement pour générer les surplus ultérieurs et assurer l'avenir du service et de l'entreprise ;
- les actionnaires privés et parfois publics (l'Etat, les collectivités locales).

On peut imaginer les critiques qui peuvent naître quand une ou deux de ces catégories d'acteurs peuvent paraître ou sont effectivement privilégiées au détriment des autres. Encore faut-il avoir en tête les règles d'airain du fonctionnement de l'économie et des entreprises, quel que soit leur statut, et leur objectif de chercher à dégager le maximum de surplus.

A titre d'exemple, la recherche-développement, quasi absente des dépenses des collectivités locales exploitant leurs services en régie, contrairement à d'autres pays comme les Pays Bas, est un facteur décisif de la compétitivité des grands groupes, d'autant plus que leur taille leur permet de l'amortir sur de multiples contrats, y compris privés (50 % bientôt du chiffre d'affaires de Vivendi-Environnement).

A l'inverse les groupes privés peuvent avoir la tentation de pratiquer un dumping local afin de préserver ou de conquérir des parts de marché.

Par ailleurs, la mutualisation des risques relatifs à chaque contrat particulier sur un ensemble important de contrats, permet de diminuer le coût de la couverture des risques, surtout si l'on se souvient que la concurrence par l'image et la réputation impliquent d'éviter absolument l'arrêt de la fourniture du service et de garantir la continuité du service public. Les rendements d'échelle jouent à plein pour l'opérateur et, en partie, pour l'usager si la concurrence a bien été effective.

Force est de constater enfin que le développement d'EDF à l'international l'amène tout naturellement à mettre en œuvre des mécanismes de financement peu différents de ceux des grands groupes privés de services urbains, le niveau de rémunération de ses fonds propres étant peut être moindre.

En définitive, les contrats de gestion déléguée sont fondés sur la théorie jurisprudentielle de l'équilibre du contrat, aux risques et périls de l'opérateur (qui doit couvrir une « *part substantielle* » du risque) et de la théorie de l'imprévision (risque majeur ou fait du prince). C'est donc la recherche d'un partage équilibré des risques et des résultats qui est la philosophie profonde de ces contrats partenariaux. L'offre est faite de manière globale et forfaitaire avec des obligations de résultats, marge incluse. Aux élus de savoir si cette offre est avantageuse ou pas pour leur collectivité. Une concurrence effective est une condition de marges raisonnables mais justifiées. Il faut bien sûr disposer des comptes rendus d'activités et des comptes tels qu'il sont prévus par les lois et règlements vigueur. Mais il faudrait éviter ensuite de vouloir contrôler à la fois les résultats et la totalité des moyens nécessaires pour les atteindre : une convention de gestion déléguée n'est pas un marché public en dépenses contrôlées !

*

* *

Ces réflexions qui mettent l'accent sur les questions économiques doivent éclairer et orienter sur des bases solides et bien adaptées aux problèmes à résoudre le choix du mode de gestion, de la catégorie éventuelle de contrat et des principales clauses du contrat.

Il se trouve que la technique contractuelle elle-même devrait impérativement garder son unité sous l'égide des ministères horizontaux (Intérieur, Finances, Justice, Equipement) et de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de justice des communautés européennes. Les ministères sectoriels devraient donc respecter cette unité, qui correspond vraiment aux attentes des élus et à l'intérêt général.

La nécessité de participation, de concertations et de consultations de plus en plus complexes implique aussi de disposer d'un corps de doctrine et de référence communes dans l'esprit du récent rapport de Mme Nicole Questiaux sur l'utilité publique.

Dans la recherche-développement enfin, il y a naturellement des recherches spécifiques à chaque secteur, mais il est utile de promouvoir un champ de recherche commun relatif à la gestion des réseaux techniques urbains, la recherche « *en génie urbain* », telle que différents programmes publics et des laboratoires l'ont conduite depuis une quinzaine d'années. La consistance et la portée de ces recherches apportent un argument supplémentaire décisif à l'unité du champ constitué par les réseaux techniques urbains.

CHAPITRE II

LE DIAGNOSTIC

I - LES GRANDS ENJEUX

Un domaine, qui concerne quotidiennement la vie de tous nos concitoyens, qui recouvre des systèmes socio-techniques complexes et des flux économiques annuels de plusieurs centaines de milliards de francs, qui met en jeu des questions de société comme la santé, la sécurité, l'environnement, les libertés et la cohésion sociale mais aussi des questions politiques comme la démocratie locale et la citoyenneté au quotidien, sans parler de la transparence ou de la morale, ne peut laisser indifférents l'opinion publique et les responsables nationaux et locaux de notre pays. C'est pourquoi le Conseil économique et social a jugé utile de s'en saisir.

Les principaux enjeux en cause peuvent être déclinés en les regroupant de la manière suivante :

A - LES ENJEUX D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

Il s'agit de maîtriser à un coût raisonnable pour la collectivité et pour les usagers, un ensemble de services en forte évolution sous l'influence d'une demande sociale ou de besoins plus diversifiés et plus exigeants, d'une réglementation également plus exigeante en termes environnementaux, sanitaires ou de sécurité, de technologies nouvelles qui offrent des possibilités élargies mais peuvent être source d'accroissement notable des coûts.

Cette efficacité passe par une maîtrise des investissements, notamment ceux de renouvellement des réseaux existants, par le choix des solutions les plus appropriées en fonction des problèmes concrets à résoudre, par une tarification équitable et incitative à l'économie des ressources rares, avec d'éventuels tarifs sociaux et péréquations.

Cette efficacité économique, écologique et sociale passe par la recherche d'un équilibre entre l'efficacité et l'équité et par l'association des différents intéressés (usagers, salariés, tiers) aux choix qui les concernent.

Au-delà des règles éventuelles, la tarification recouvre des choix majeurs de partage des coûts entre l'utilisateur et le contribuable, des modalités de solidarité entre usagers et d'arbitrage entre les usagers d'aujourd'hui, de demain, voire d'après-demain.

B - LES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Les développements précédents ont précisé la dialectique réseaux et territoires et la quasi-impossibilité de faire coïncider les territoires pertinents des réseaux, qui évoluent d'ailleurs sans cesse, et les territoires politiquement légitimes forcément plus permanents.

La péri-urbanisation et la métropolisation, avec l'apparition de grandes régions urbaines mêlant parties urbanisées et campagne elle aussi « *rurbanisée* », sont un défi pour la gestion des réseaux.

Il est impératif de rechercher des solutions adaptées aux zones peu denses comme l'assainissement autonome à condition qu'il soit maîtrisé, le transport à la demande avec des taxis collectifs organisés comme un véritable service public, l'utilisation éventuelle de sources d'énergie renouvelables (solaire, vent, etc.).

Au plan institutionnel, plusieurs questions sont essentielles et pourraient trouver des premières réponses dans des dispositions législatives récentes (loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement et loi SRU du 13 décembre 2000) :

- la relance de la coopération intercommunale et la limitation de la concurrence entre communes d'une même agglomération pour les implantations d'emplois ;
- la relance de la planification à travers la mise en cohérence des différents documents de planification dans les SCOT ;
- les dispositions favorisant le renouvellement urbain de la ville sur elle-même ;
- l'incitation à la coopération entre niveaux territoriaux de la commune ou de l'agglomération jusqu'au département ou à la région.

C - LES ENJEUX DE L'INNOVATION TECHNOLOGIQUE ET SOCIALE

Il est souvent mis l'accent sur les seules innovations technologiques. Si le domaine des réseaux urbains fait l'objet aujourd'hui de nombreuses innovations et d'une sophistication rapide des technologies mises en œuvre, le fait qu'elles soient introduites dans des systèmes socio-techniques complexes implique leur maîtrise aussi bien technique que sociale.

Les programmes de recherche-développement privilégient surtout les développements technologiques les plus avancés alors que la recherche et l'expérimentation sociale et managériale sont insuffisamment prises en compte (par exemple s'agissant du tri sélectif des déchets).

D - LES ENJEUX DE LA COOPÉRATION INTERNATIONALE ET DE L'EXPORTATION

Dès lors que notre pays joue un rôle notable dans le domaine des techniques et des services urbains, il est souvent appelé par les pays tiers, quel que soit leur degré de développement, pour faire connaître et apporter son savoir-faire, non seulement au plan technique mais surtout organisationnel, à travers son expérience diversifiée de la gestion déléguée et du financement de projet.

Au plan de l'exportation ou plus exactement de l'implantation à l'étranger des groupes français publics et privés à l'occasion de grands contrats internationaux, la France continue à jouer un rôle important, un des premiers rôles encore, dans ces domaines d'un marché émergent et en pleine croissance.

E - LES ENJEUX DE SOCIÉTÉ

En moins de deux décennies, des questions qui n'intéressaient guère l'opinion publique ni les médias, sont devenues des questions importantes du débat public local et national.

Les enjeux d'environnement et de santé, ou d'hygiène comme on disait auparavant, sont évidents non seulement dans le traitement des eaux et des déchets mais également dans la politique énergétique et les transports, compte tenu des problèmes de pollution locale mais aussi globale (lutte contre les gaz à effet de serre).

L'accès aux systèmes de communication, de télécommunication ou d'information modernes recouvre de nouveaux enjeux d'égalité de chance ainsi que de démocratie.

La question de la sécurité, dans tous les sens du terme, est devenue centrale dans de nombreux domaines, que ce soit l'insécurité routière importante en ville, les agressions dans les transports publics contre les passagers ou contre les conducteurs par exemple, mais aussi de la sécurité environnementale ou sanitaire et de la sécurité des produits.

Le principe de précaution est venu, non sans une certaine confusion, souligner l'importance de ces enjeux et la prise de conscience des risques par l'opinion publique et les responsables politiques.

L'ensemble de ces enjeux participe d'un enjeu plus global de l'émergence d'une « *nouvelle civilisation urbaine* » dont les différentes dimensions mériteraient des réflexions approfondies.

F - LES ENJEUX DE GESTION DÉMOCRATIQUE ET DE CITOYENNETÉ

Les élus commencent à sortir de la « *période des affaires* » qui a correspondu à une période historiquement datée entre les lois de décentralisation (1982-1983) et la loi Sapin de 1993. En effet, si les phénomènes en cause n'ont pas complètement disparu, du moins se sont-ils fortement atténués. La lenteur de la justice nourrit cependant encore la chronique judiciaire pour des infractions éventuelles survenues pour l'essentiel avant les textes majeurs qui y ont mis un frein sensible. En outre, dans des mécanismes de corruption, il faut être deux et les chartes éthiques adoptées par les groupes de services urbains sont de nature à conforter l'assainissement indispensable des pratiques antérieures.

Pour les élus, deux séries de préoccupations sont donc devenues essentielles :

- d'une part, appliquer scrupuleusement des textes récents et complexes, qui font de la transparence un impératif catégorique, que ce soit dans le choix éclairé d'un mode de gestion, dans le choix raisonné du partenaire, si la gestion déléguée est retenue dans le cadre d'une mise en compétition encadrée par la loi Sapin, et dans l'ensemble des choix techniques, économiques et juridiques relatifs à la gestion directe du service ou au contrôle des contrats de gestion déléguée. L'insuffisance de recul, le nombre encore limité de jurisprudences, la pression de l'opinion et des médias rendent l'exercice délicat et appellent des appuis et des conseils, pour la maîtrise des procédures, la négociation et les contrôles, dans cet environnement juridique instable et incertain, favorable à de multiples recours contentieux ;
- d'autre part, les usagers, dans le cadre ou non du mouvement consumériste, aspirent à être mieux informés, mieux associés, consultés sur les choix qui les concernent, faisant d'eux des citoyens impliqués dans la vie de la cité. Une maîtrise de la gestion de ces réseaux passe donc aujourd'hui par plus de citoyenneté et de démocratie, ce qui soulève des problèmes de responsabilité et de légitimité de toute délégation de pouvoir à des représentants.

Tant à l'échelon local que national, l'enjeu d'un débat mieux éclairé et moins polémique paraît également important. Cela suppose de disposer d'éléments de comparaison, d'indicateurs chiffrés en matière économique et de qualité de service, d'enquêtes d'opinion régulières.

II - LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Le Conseil économique et social souhaite tout d'abord souligner un paradoxe : la perception des services publics urbains par les usagers ou les consommateurs est plutôt bonne à très bonne selon les secteurs, des études par sondage le démontrent sans conteste. En outre, de réels progrès dans la maîtrise par les élus de ces services ont été constatés depuis dix à quinze ans (voir résultats en annexe d'une enquête BVA de 1997 commanditée par l'Institut de la gestion déléguée).

Il est d'autant plus étonnant de voir une partie seulement des difficultés faire l'objet de débats, sur des bases qui témoignent d'un certain décalage entre les préoccupations des usagers et celles des observateurs-critiques, voire parfois des élus. A titre d'exemple aujourd'hui, la préoccupation prédominante des usagers concerne au moins autant la qualité de l'eau que son prix.

De la même manière, en matière de déplacements urbains l'idée que se font les élus de l'opinion de leurs administrés est plus pessimiste que la réalité et que leur propre opinion vis-à-vis de mesures novatrices sur l'usage de l'automobile en ville, par exemple (voir tableau ci-après).

Il n'en reste pas moins que face aux importants enjeux déjà inventoriés, il est essentiel de bien analyser les principales insuffisances ou difficultés constatées pour chercher à y remédier à travers des propositions cohérentes et appropriées.

A défaut de véritables audits à conduire secteur par secteur et ville par ville, il est difficile de distinguer des insuffisances réelles des insuffisances supposées et utilisées dans le débat, souvent polémique, qui prévaut aujourd'hui.

Tableau 1 : L'opinion, la ville de demain et les transports publics

Les résultats de l'enquête ADEME, CERTU, GART et UTP de 1999 révèlent que les citoyens semblent plutôt disposés à accepter des politiques urbaines inspirées de la démarche de développement durable, et parfois plus que les élus ne l'imaginent.

1. Sont plutôt d'accord avec les propositions suivantes :			
	Grand public	Elus	Grand public selon les élus
Les transports publics en ville, C'est l'avenir	89 %	93 %	88 %
Les voitures en ville, c'est dépassé	52 %	59 %	39 %
Il faut continuer à développer les transports publics, quitte à gêner les automobilistes	76 %	92 %	74 %
Il faut créer des parcs de stationnement en périphérie pour favoriser l'accès aux transports publics	92 %	85 %	64 %
Il faut créer plus de zones piétonnes	84 %	89 %	71 %
Il faut limiter fortement la circulation au centre ville	80 %	84 %	51 %
Il faut limiter fortement le stationnement au centre ville	65 %	75 %	36 %
Il faut construire prioritairement de nouvelles voies pour les voitures	4 %	6 %	12 %

2. Faut-il limiter l'usage de la voiture, afin d'améliorer la circulation en ville ?	
	Réponses positives
Grand public	72 %
Elus	68 %
Grand public selon les élus	27 %

Source : Enquête Ademe, CERTU, GART et UTP, 1999.

A - LES LACUNES STATISTIQUES

La difficulté ou même souvent l'impossibilité d'accéder à des données économiques et statistiques de base et à des indicateurs de performance et de qualité, constitue un handicap majeur, tant pour procéder à des réflexions fondées, sur les principaux problèmes qui se posent dans le champ de la gestion des réseaux urbains, que pour situer en prix et en qualité les services d'une ville par rapport à ceux de villes comparables en France et en Europe.

Les obligations statistiques pour les collectivités locales elles-mêmes et, *a fortiori*, leurs groupements, ainsi que pour les opérateurs sont manifestement insuffisantes et comprennent de multiples lacunes. Les services statistiques ministériels correspondants ont d'autres priorités.

La réalisation de la plaquette sur « *Les opérateurs privés et publics de services urbains en France en 1997* » par la direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (dont le contenu figure dans les annexes) représente un véritable travail de fourmi, associant une multitude d'acteurs et n'est mise à jour que tous les deux ans. C'est pourquoi, les principales données figurant dans le présent avis correspondent à l'année 1997, celles de 2000 ne reposant que sur des évaluations sommaires et sans distinction des communes urbaines et rurales.

L'Institut de la gestion déléguée procède lui-même depuis trois ans au recensement des données concernant les services publics locaux dans 380 communes qui rassemblent 18 millions d'habitants et 127 établissements publics de coopération intercommunale couvrant près de 35 millions d'habitants.

Ces insuffisances et ces lacunes sont préjudiciables dans la négociation et le contrôle des conventions de gestion déléguée et rendent les débats de toute nature sur la gestion des réseaux urbains insuffisamment étayés.

Si la gestion déléguée permet, tant bien que mal, de générer des flux d'information qu'il suffit d'agréger, à condition qu'ils soient homogènes, la gestion en régie constitue en général une difficulté encore plus grande, sauf si l'on dispose du budget annexe d'une régie autonome et du compte rendu annuel.

B - L'INADAPTATION DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

L'organisation territoriale de la France malgré les récents progrès de l'intercommunalité a longtemps conduit, avant la décentralisation, à une certaine faiblesse des services municipaux, notamment techniques, auxquels se substituaient bien souvent les services déconcentrés de l'État (préfecture, sous-préfecture, direction départementale de l'équipement, direction départementale de l'agriculture et de la forêt, trésorerie générale, services fiscaux...).

La taille critique était donc rarement atteinte sauf dans quelques grandes villes pour disposer d'experts compétents sur des questions devenues de plus en plus complexes au fil du temps.

En outre, tant au niveau des élus qu'au niveau des cadres administratifs et techniques des collectivités territoriales, la capitalisation des connaissances, les échanges systématiques d'expérience, la diffusion des bonnes pratiques n'ont

jamais été organisés à la hauteur qu'appelait l'importance d'enjeux de plus en plus lourds, auxquels ils ont été progressivement confrontés.

Dans un premier temps, la décentralisation les a même privés de références, de conseils, de doctrine tels que les services de l'Etat s'efforçaient de les élaborer et de les proposer. Le niveau de compétence des services s'est bien sûr notablement élevé depuis une vingtaine d'années mais sans que le handicap initial ait pu être complètement surmonté, d'autant plus que ces personnels territoriaux n'ont pu organiser des réseaux de compétence suffisamment structurés, par réticence des élus à financer voire parfois à autoriser ce type de dépenses, contrairement à leurs collègues allemands ou hollandais.

L'absence d'un réseau technique avec des services techniques nationaux et des antennes régionales ou pluri-régionales s'est fait sentir là où l'Etat n'avait pas organisé lui-même de tels réseaux pour ses propres besoins, à l'Équipement pour l'essentiel (SETRA, LCPC, CETE, CERTU).

La faible mobilité géographique des cadres territoriaux bien que permise par les dispositifs en place exigerait d'être encouragée et complétée par un effort de formation continue adaptée. En outre, les règles du détachement des fonctionnaires et la difficulté d'intégrer des spécialistes de haut niveau dans l'administration, ne facilitent pas le renforcement des compétences dans les domaines technique, juridique, économique et financier notamment, où ils seraient les bienvenus.

Le renouvellement prochain d'une grande partie des fonctionnaires territoriaux pourrait offrir l'occasion de trouver des solutions à ces difficultés si l'on s'en donne les moyens.

L'organisation territoriale française, avec plus de 36 000 communes et ses quatre niveaux d'administration de droit commun, ainsi que l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre sans oublier le flou des compétences respectives dans certains domaines ou plutôt l'absence de mise en œuvre du principe de subsidiarité à l'échelon régional et local, constituent un autre handicap pour bien prendre en compte la satisfaction des besoins dans les services publics urbains, industriels et commerciaux, nécessitant des infrastructures de réseaux lourds.

La difficulté de faire évoluer les périmètres des territoires légitimes par rapport aux périmètres pertinents des réseaux techniques, plus que dans d'autres pays, et surtout en cas de compétences partagées entre plusieurs niveaux territoriaux comme les transports, oblige à une coopération renforcée entre ces différents niveaux, pour organiser ensemble un service globalement satisfaisant et efficace pour l'utilisateur.

Cette coopération ne va pas de soi. Elle peut être rendue encore plus difficile, depuis la décentralisation, le rôle de l'Etat étant moins naturel pour coordonner les acteurs qu'auparavant.

C - LE CLOISONNEMENT ADMINISTRATIF

Le cloisonnement des organisations entre différents secteurs ou domaines est à la fois inévitable mais à la source de multiples dysfonctionnements par insuffisance de contreponds indispensables.

Au niveau national, le découpage des ministères techniques (environnement, équipement-transport, industrie avec l'énergie. La Poste et les télécommunications) n'est plus suffisamment contrebalancé par des ministères horizontaux, qui devraient en permanence unifier et faire évoluer la doctrine relative à la gestion de l'ensemble des services publics locaux. Le ministère de l'Intérieur avec la Direction générale des collectivités locales devrait retrouver son rôle de *leadership*, mis en cause tant par des textes horizontaux venant du ministère des Finances que par des textes venant de ministères sectoriels.

L'intrusion de la concurrence dans le droit public, avec des directives européennes et des textes nationaux dans ce champ des services publics locaux a rendu incertaines les références juridiques antérieures, sans que la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour d'appel de Paris (compétente en appel des décisions du Conseil de la concurrence) ainsi que celle de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) compétente en dernière instance, aient pu encore suffisamment préciser la doctrine.

L'absence de définition de la délégation du service public induit de fréquentes confusions entre les marchés publics et les conventions de délégation. L'évolution des conditions d'occupation du domaine public, les effets de la libéralisation de l'électricité ou des télécommunications et un véritable « *harcèlement législatif et réglementaire* » sur certains sujets ont pu induire également une insécurité juridique préoccupante.

Au niveau des collectivités territoriales, il est frappant de constater que le même cloisonnement est souvent reproduit et que seuls le maire et son adjoint aux finances ou le secrétaire général de la commune peuvent avoir une vision globale de la gestion de leur ville et de ses différents services publics. A titre de référence, peut être cité l'exemple britannique dans lequel le domaine de compétence des adjoints au maire ne correspond pas systématiquement au découpage des services, les obligeant à travailler ensemble.

L'articulation entre la gestion des réseaux et l'aménagement et le développement du territoire, les interactions notables et souhaitables entre la gestion de chacun des réseaux, notamment à travers la gestion de la voirie et de l'espace public, rendraient pourtant indispensable un travail décloisonné.

En outre, la solution plus rapide des problèmes quotidiens qui sont très sensibles pour les habitants (boucher un « *nid de poule* », remplacer une ampoule, rétablir un feu de circulation en panne, réparer un mobilier urbain ayant subi des déprédations...) est rendue plus difficile, si l'organisation des services techniques n'est pas déconcentrée dans les quartiers avec des équipes de proximité polyvalentes.

D - LA CONFUSION DES RÔLES AU SEIN DES COLLECTIVITÉS

Par ailleurs, au sein de la collectivité, les services administratifs et techniques jouent des rôles fort différents dont le mélange est préjudiciable à une bonne gestion et à la clarté des décisions.

La collectivité locale est d'abord l'autorité publique chargée d'organiser le service et de contrôler l'exécution des missions de service public.

Elle peut en outre être maître d'ouvrage des investissements.

Elle peut enfin exploiter elle-même le service en régie.

Ses services jouent donc eux-mêmes différents rôles :

- services de l'autorité organisatrice ;
- assistance à la maîtrise d'ouvrage ;
- maîtrise d'œuvre ;
- exploitant en régie du service, le cas échéant.

L'expérience prouve que les fonctions opérationnelles l'emportent toujours sur les fonctions d'éclairage et de réflexion stratégique, de définition des objectifs et de contrôle des résultats.

Cela conduit donc trop souvent à des services se consacrant presque exclusivement aux tâches quotidiennes de gestion et à la maîtrise d'œuvre, et laissant les élus fort démunis pour conduire les réflexions et préparer les décisions, qu'eux seuls peuvent prendre et qu'ils ne peuvent, en aucun cas, déléguer. Il est même fréquent de constater l'absence ou le caractère symbolique ou formel des organes de contrôle de la gestion des services en régie. De plus, ces fonctions stratégiques exigent des compétences et une expérience encore plus pointues que la gestion quotidienne.

Ces carences sont évidemment moins gênantes si les techniques évoluent peu ou si les services à gérer sont de taille limitée.

Elles peuvent aussi conduire à une insuffisante prise en compte des problèmes rencontrés par les ménages modestes, ou par les types d'habitat où ces derniers sont fortement présents.

E - LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE COLLECTIVITÉS ET GRANDS OPÉRATEURS

L'asymétrie structurelle d'information et le rapport de force quelque peu déséquilibré entre les grands opérateurs privés mais aussi publics et les collectivités locales concédantes ou délégantes, entraînent une difficulté manifeste, qui s'est accrue après la décentralisation et certaines déréglementations et qui commence seulement à faire l'objet de réponses appropriées.

A tort ou à raison, puisque le Conseil de la concurrence n'a jamais été saisi, l'existence d'éventuelles ententes et d'un fonctionnement oligopolistique du marché avec des abus de position dominante, préoccupe aussi les élus.

Il en va du fonctionnement d'un marché réellement concurrentiel dans le domaine des services urbains, industriels et commerciaux. Cette situation résulte de la grave insuffisance de données économiques ou d'indicateurs de performance, pour mener des comparaisons fondées, du déséquilibre de compétence et d'expertise d'acteurs qui négocient un contrat de temps en temps face à des interlocuteurs qui font cela à longueur d'année.

Cette situation déséquilibrée ne facilite pas une conduite transparente des procédures, elles-mêmes souvent trop complexes.

Les opérateurs préfèrent, à l'expérience, discuter avec des interlocuteurs compétents et qui savent ce qu'ils veulent, plutôt que de leur apporter des

réponses à des questions qu'ils ne se posent même pas. Cela ne peut que conduire, en effet, un jour ou l'autre, à des difficultés.

En outre, cette situation ne peut être qu'aggravée si la réflexion préalable de la collectivité est insuffisamment précise et aboutie, et si les besoins à satisfaire, les objectifs à atteindre, les niveaux tarifaires (en liaison avec les niveaux de services souhaitables) n'ont pas fait l'objet d'analyses et de débats suffisants. Alors, l'opérateur peut-il être amené à se substituer, au moins en partie, à la collectivité dans sa fonction d'autorité organisatrice du service, ce qui ne peut manquer, un jour ou l'autre, d'avoir des conséquences non maîtrisées et néfastes aux deux parties.

Les insuffisances de maîtrise en amont peuvent se traduire par des ambiguïtés recouvrant d'éventuelles rentes cachées, des difficultés de contrôle, des contentieux ou des renégociations délicates, préjudiciables à la bonne exécution des missions de service public, en aval.

Ceci n'interdit pas, bien au contraire, de chercher à bénéficier d'innovations ou de propositions innovantes venant des opérateurs, en ouvrant le champ des réponses possibles mais dans un cadre précis respectant les objectifs déterminés au préalable, à travers une démarche performancielle.

La question de la multiplicité des contrats d'un groupe multiservices dans une même agglomération apparaît aux yeux de certains comme de nature à aggraver le déséquilibre entre ce groupe et la collectivité locale. C'est d'autant plus le cas si le dialogue entre l'exécutif élu et le groupe est par trop fermé. Sans nier les risques correspondants, il paraît cependant difficile d'envisager ou d'édicter des règles, forcément arbitraires, dans un seul pays ou même dans toute l'Union européenne, car elles seraient en contradiction manifeste avec les principes généraux de la liberté du commerce et de la concurrence. Encore plus de vigilance de la part des élus, des citoyens et des autorités de concurrence devrait, par contre, s'imposer dans ces cas-là.

Dans les cas des réseaux locaux de distribution des grands réseaux nationaux (comme l'électricité, le gaz, la communication ou le transport ferroviaire), la collectivité, soit n'a qu'une compétence relativement formelle et peine à l'assumer, soit n'a qu'une compétence résiduelle et n'est pas en mesure de bien maîtriser le rôle de ces réseaux dans la gestion de la ville. Le déséquilibre d'expertise est encore plus flagrant face à de grandes entreprises publiques nationales très compétentes. La déréglementation ou la libéralisation risque en outre de susciter des difficultés nouvelles pour le respect des missions des services publics de proximité et la couverture territoriale (égalité d'accès), si l'Etat et les autorités de régulation n'y veillent pas suffisamment.

F - LES INSUFFISANCES DE L'INFORMATION, DE LA CONSULTATION ET DU DÉBAT PUBLIC

Les mécanismes d'information, de consultation et de débat public fonctionnent de manière très inégale et généralement insuffisante pour la gestion des services publics locaux souvent gérés par des élus au deuxième degré. Une évolution décisive résulterait sous cet angle de la mise en œuvre des propositions de l'avis du Conseil économique et social « *La décentralisation et le citoyen* »

présenté par Mme Brunet-Léchenault, en juin 2000, tendant à l'élection au suffrage universel des représentants des communautés de communes et d'agglomération.

Si la critique est aisée et l'art difficile en la matière, l'Etat n'ayant guère de leçons à donner aux collectivités locales et à leurs élus, certains projets et certaines questions délicates exigent aujourd'hui de sortir des pratiques antérieures, qualifiées parfois d'insuffisamment transparentes et de quelque peu « *autocratiques* ».

La démocratie locale au quotidien est une voie prometteuse de la refondation de la vie politique, sérieusement mise en cause au cours des dernières décennies. L'image largement positive des maires, une participation aux scrutins communaux parmi les plus fortes, constituent des éléments favorables.

En outre, cette gestion démocratique réduit notablement l'asymétrie d'information entre la collectivité locale, ses élus et l'opérateur. Il serait souhaitable que les médias, notamment les médias régionaux, contribuent davantage à éclairer le débat public.

G - LES EXCÈS DE LA CULTURE TECHNIQUE

La culture dominante d'ingénieurs, qui prévaut souvent dans la gestion des réseaux urbains, peut conduire à des difficultés particulières bien connues des sociologues. Elles ne sont pas spécifiques des collectivités locales puisqu'on les retrouve dans les grandes entreprises publiques de réseaux et dans les ministères techniques, tant que les ingénieurs y prédominent.

En caricaturant un peu, pour un ingénieur non soumis à la pression concurrentielle ni à celle de la gestion démocratique, « *le plus, c'est le mieux* », c'est-à-dire qu'il y a une pression constante au perfectionnisme technique, au surinvestissement dans les équipements importants plutôt que dans l'entretien courant, l'exploitation au quotidien et les petits investissements, toutes activités moins nobles que la conduite de grands projets. Il se trouve que cela rejoint ou rejoignait aussi la tendance des élus à privilégier ce qui s'inaugure plutôt que de veiller à l'état du patrimoine, constitué par un réseau enterré par exemple, ou à la qualité de service.

Les mécanismes sont compliqués par le processus d'élaboration des règles techniques ou des normes qui n'est pas non plus totalement maîtrisé, y compris par rapport à ses conséquences financières et tarifaires, qui peuvent être fort lourdes. Il y a d'ailleurs rarement cohérence entre les objectifs à atteindre, les moyens et les délais pour les satisfaire, d'autant plus que les études d'impact financier approfondies font défaut.

Il faut souligner que la maîtrise de grands systèmes socio-techniques pose des problèmes encore plus complexes car ils impliquent une organisation sociale aussi bien du côté de ceux qui font fonctionner le réseau, les salariés, que de ceux qui l'utilisent, les usagers.

Le développement de ces réseaux peut donc donner lieu à une véritable « *dérive de la raison technicienne* » qui soulève des problèmes d'éthique et de démocratie.

La réelle « *maîtrise d'usage* » de ces services par les usagers selon l'expression de Georges Gontcharov, ancien responsable de l'ADELS, n'est guère reconnue comme un savoir collectif précieux au même titre que la maîtrise d'ouvrage ou la maîtrise d'œuvre et encore rarement mobilisée pour contribuer à mieux gérer les services et à mieux maîtriser leurs dimensions socio-techniques et culturelles ou anthropologiques.

Pour sortir d'une logique d'offre, encore trop souvent prédominante, pour aller vers une véritable maîtrise sociale et politique de ces réseaux, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

L'horizon culturel et la responsabilité des ingénieurs ne pourraient que s'enrichir d'une telle conjonction où les usagers, les salariés et les élus joueraient chacun pleinement leur rôle à leurs côtés. Des ingénieurs faisant preuve d'esprit de responsabilité et de discernement restent bien sûr indispensables pour progresser dans la maîtrise des réseaux techniques urbains.

Dans le même ordre d'idée, la recherche-développement et l'innovation dans les réseaux techniques sont trop exclusivement techniques et pas assez socio-techniques et socio-économiques, voire culturelles.

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) d'impulser de telles recherches et expérimentations, qui dépasseraient les seuls dispositifs techniques et s'intéresseraient à la manière dont ils vont être appropriés et adoptés ou rejetés par les usagers. Dans cet esprit doit être saluée la méthode expérimentale retenue par le législateur visant à la décentralisation de l'organisation du transport ferroviaire au niveau régional.

Les questions économiques semblent souvent sous-estimées dans les collectivités locales et la culture économique et financière y est sans doute en général insuffisante.

Les questions d'organisation et de management, surtout si les services sont gérés en direct, mériteraient également des efforts particuliers de recherche-action.

Les recherches sur ces sujets devraient donc être particulièrement développées car ni l'Etat, sauf à la marge, ni les collectivités territoriales, n'ont conduit jusqu'à présent de tels programmes de recherche, de développement et d'expérimentation (en dehors des transports urbains sans doute) qui soient à la hauteur des enjeux économiques et sociaux posés par la gestion des réseaux urbains.

H - LA MULTIPLICITE ET L'INADAPTATION DES CONTRÔLES

La multiplication des contrôles et des instructions judiciaires de toute nature sur les mêmes contrats, pour des questions certes différentes mais voisines, n'est pas le signe d'une situation totalement assainie. Les préfetures avec le contrôle de légalité, les chambres régionales des comptes mais aussi les tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif en cas de recours contentieux, et ils se multiplient, ont certes des missions différentes mais il n'est pas certain que sur les sujets communs ils développent la même doctrine et interprètent les textes de la même manière. Des divergences d'appréciation entre tribunaux administratifs et chambres régionales des comptes ont pu être constatées.

Cette situation conduit à privilégier le formalisme et le respect scrupuleux des procédures, ce qui est important, mais au détriment peut-être des problèmes de fond dans un environnement juridique lui-même incertain et instable.

Il serait souhaitable que cette situation, transitoire espérons-le, débouche rapidement sur une stabilisation, une clarification, voire une simplification (on peut rêver) de l'environnement législatif et réglementaire, de manière à consacrer toute l'énergie et toute l'intelligence des différents acteurs à la maîtrise, non seulement des procédures, mais surtout des services publics eux-mêmes et des métiers qu'ils mobilisent.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS

Au vu des analyses développées dans le présent avis et en particulier celles relatives aux grands enjeux et aux principales difficultés rencontrées, le Conseil économique et social avance dix séries de propositions.

1. Clarifier le rôle des différents acteurs responsables des services publics locaux

Dans le cadre du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales (article 72), du processus de décentralisation, qui doit encore s'approfondir et s'élargir, et du principe communautaire de subsidiarité, il convient d'organiser la réponse aux besoins vitaux et quotidiens des habitants et des entreprises au plus près du terrain, c'est-à-dire au niveau local. Les services publics locaux et spécialement les services publics industriels et commerciaux organisés en réseaux, relèvent normalement de la compétence communale ou intercommunale.

La nécessité de préserver une gestion globale du territoire doit être réaffirmée compte tenu des liens étroits entre les réseaux et les territoires et de l'unité de problématique de la gestion des réseaux urbains.

Cette unité doit être préservée au niveau national, en évitant un usage quelquefois immodéré de lois sectorielles stipulant sur des questions transversales. Cela passe par la prééminence du ministère de l'Intérieur en charge des collectivités territoriales, au sein du gouvernement avec sa Direction générale des collectivités locales, et par la jurisprudence du Conseil d'Etat, à même aujourd'hui de bien prendre en compte les effets, sur les services publics locaux, du droit de la concurrence et du droit communautaire.

L'organisation territoriale française et l'évolution des périmètres pertinents des réseaux face aux phénomènes de péri-urbanisation et de métropolisation, impliquent un renforcement de l'intercommunalité et une coopération mieux structurée et organisée entre les collectivités territoriales de différents niveaux, là où elle s'avère indispensable, les transports par exemple. Le Conseil économique et social salue les avancées permises par la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et la loi SRU du 20 décembre 2000.

Le Conseil économique et social est persuadé que ces clarifications doivent favoriser un jeu d'acteurs plus efficace, plus transparent et plus démocratique, seul à même de permettre des progrès dans la gestion de la ville et de ses services publics locaux.

2. Mieux définir les missions de service public pour mieux les maîtriser

Aux yeux du Conseil économique et social, la question centrale de la maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux, passe par un renforcement des responsabilités et des compétences des élus locaux pour mieux définir les missions de services publics, les préciser de manière approfondie en

termes d'objectifs à atteindre : niveau et qualité de service définis à l'aide d'indicateurs mesurables et contrôlables.

Cette mission centrale passe par :

- des études préalables approfondies des besoins à satisfaire, de la demande potentielle ;
- la connaissance de l'état du patrimoine, pour fonder la politique d'entretien et de renouvellement du réseau sur des bases solides ;
- la maîtrise des choix techniques majeurs en cas d'options possibles, sans céder au perfectionnisme technique, et en envisageant d'éventuelles expérimentations ;
- la maîtrise des grands paramètres économiques et financiers, en particulier la politique tarifaire ;
- la traduction de l'ensemble de ces choix en un cahier des charges précis.

Ces étapes préalables doivent impérativement précéder le choix du mode de gestion. Celui-ci devrait découler d'une analyse des problèmes à résoudre et des solutions possibles dans le cadre d'une liberté effective de choix.

Pour mieux maîtriser ces choix initiaux, il apparaît essentiel au-delà de la capacité de maîtrise d'œuvre ou d'exploitation de renforcer en priorité la compétence des services des collectivités locales en matière d'éclairage des décisions de l'autorité organisatrice, de maîtrise d'ouvrage et de contrôle interne ou externe. Les compétences requises sont de haut niveau en matière technique, juridique, économique et financière et cela peut nécessiter des renforts d'expertise externe mais suppose alors d'être en mesure de se poser les bonnes questions et de faire le meilleur usage de l'apport de consultants ou de conseils.

Cette nécessité passe sans doute par une distinction, voire une séparation, des services en charge des fonctions stratégiques de ceux en charge des fonctions plus opérationnelles. La gestion directe ne peut signifier une moindre maîtrise !

L'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG) constitue une voie prometteuse pour améliorer la connaissance, le suivi et la maîtrise des problèmes de gestion globale de la ville. Leur développement, avec l'appui de l'Institut géographique national et des services du Cadastre, doit être encouragé.

Eu égard au rôle de services essentiels à la vie quotidienne des services publics urbains, il apparaît aujourd'hui nécessaire :

- De garantir l'exercice effectif de certains droits fondamentaux de la personne et de droits économiques et sociaux figurant dans le préambule de la Constitution de 1946, la Constitution elle-même et différents lois ou règlements. Leur proclamation solennelle n'a eu en général que des effets réels limités en l'absence de dispositions ou de moyens indispensables. Comment progresser par exemple dans la mise en œuvre du droit au transport, figurant dans la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 (LOTI) et que la loi SRU de décembre 2000 cherche à traduire plus concrètement ?

- D'envisager de définir de nouveaux droits indispensables à l'exercice des libertés individuelles ou collectives, par exemple en matière de télécommunications, le téléphone étant devenu aussi indispensable que l'eau ou l'électricité.

Le Conseil économique et social recommande qu'un examen d'ensemble soit engagé en vue de concrétiser des droits n'existant qu'au plan théorique et d'en envisager d'autres, qu'il deviendrait aujourd'hui indispensable de garantir. Ainsi la France serait-elle exemplaire dans la mise en œuvre de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée à Nice en décembre 2000.

3. Collecter, traiter et diffuser les informations économiques et statistiques indispensables à la comparaison pour éclairer les décisions

Le Conseil économique et social ne peut que déplorer le caractère insuffisant, lacunaire et la qualité problématique des informations disponibles, et pourtant indispensables pour mieux maîtriser les services publics urbains organisés en réseaux.

Les flux économiques sont très importants. La bonne gestion passe par une moindre asymétrie d'information entre les autorités publiques et les opérateurs, ce qui implique de disposer d'indicateurs chiffrés de référence, de grilles d'analyse et d'éléments de comparaison fiables sur les mêmes paramètres ou indicateurs dans d'autres villes comparables françaises et européennes. Ces informations sont indispensables, quel que soit le mode de gestion des services.

Les données collectées doivent également concerner des indicateurs de performance et de qualité de service.

Le Conseil économique et social demande donc que le Conseil national de l'information statistique (CNIS), l'INSEE et la Direction générale des collectivités locales étudient et surtout décident la mise en place d'un véritable « *compte satellite* » des services publics locaux industriels et commerciaux, que des études soient conduites pour définir les indicateurs utiles à des comparaisons de manière à ce qu'ils soient discutés avec l'ensemble des acteurs concernés puis collectés auprès des collectivités locales, de leurs groupements et des opérateurs. Ces obligations statistiques nécessiteront le cas échéant une traduction législative. Ces données et indicateurs impliqueront également une harmonisation européenne.

Le Conseil économique et social demande que des études et recherches soient menées sans tarder pour être en mesure de faire des progrès décisifs sur cette question qu'il juge absolument stratégique.

4. Structurer et soutenir de véritables réseaux de compétence et d'expertise autonomes tant pour les élus que pour leurs services administratifs et techniques

Aussi bien pour définir précisément les missions de services publics, procéder aux choix majeurs, que pour exploiter les services en régie ou les confier à des opérateurs privés ou publics dans le cadre de la gestion déléguée et les contrôler, il est impératif de renforcer les compétences et l'expertise des élus

et de leurs services, par un fonctionnement en réseau de compétence ou d'expertise de telle sorte qu'ils puissent accéder à une information riche et pluraliste.

Il convient en effet de développer et de mutualiser les échanges d'expérience ou de bonnes pratiques, de nourrir les analyses comparatives préalables aux décisions, de capitaliser les connaissances pour les réutiliser ou les transposer, et de contrebalancer l'insuffisance des relations entre les collectivités locales, du fait de siècles de centralisation et de tutelle de l'Etat.

Ce fonctionnement en réseau nécessite d'importants moyens que les associations d'élus n'ont jamais pu, ni peut-être voulu, mettre en place. L'expérience de tels réseaux dans les sociétés d'économie mixte (SEM) de la Caisse des dépôts et consignations (C3D) ou dans les services déconcentrés de l'Équipement repose sur l'existence d'un véritable réseau technique avec des services techniques nationaux, des relais régionaux ou interrégionaux du type CETE (Centres d'études techniques de l'équipement) et une animation structurée et professionnelle de ces « *clubs d'échanges d'expérience* ».

Ces réseaux devraient s'ouvrir au niveau européen vers d'autres réseaux similaires.

Cette démarche devrait se traduire par des publications, des ouvrages de référence, des revues et par la pleine utilisation des potentialités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (Internet, CD-Rom...).

Au-delà des discours sur le rééquilibrage des rapports de force entre autorités publiques et grands opérateurs, les collectivités territoriales sauront-elles s'organiser, avec l'appui de l'Etat si elles le souhaitent, pour mettre en place dans la durée les outils communs correspondants ? Surmonteront-elles leurs réticences traditionnelles à financer, à la hauteur voulue, ce type de réseau ? Des exemples étrangers, allemands entre autres, sont là pour les éclairer.

La compétence des services passe également par le niveau de recrutement et la formation initiale mais aussi et surtout par la formation continue et la mobilité. Là aussi de multiples obstacles devront être surmontés, une fois qu'ils auront été clairement identifiés et analysés tels qu'ils l'ont été, notamment, dans l'étude de notre assemblée sur « *La fonction publique territoriale acteur de la décentralisation de l'aménagement du territoire et du développement local* » présentée par M. Jean Rognard en novembre 2000.

Les collectivités locales ne peuvent pas disposer toutes, même les plus importantes, et en permanence, des compétences les plus pointues dont elles peuvent n'avoir besoin qu'épisodiquement.

C'est le rôle des consultants réellement indépendants et qualifiés (avec la nécessité d'un système de qualification ou de certification) que de répondre à ces besoins. Les services de l'Etat pourraient également jouer un rôle d'appui et de conseil permanent si les élus le souhaitent. C'est notamment le cas lorsque l'Etat dispose d'un réseau technique et de formation créé pour ses propres besoins et qui devrait être largement ouvert aux agents des collectivités locales, comme c'est déjà le cas pour les écoles et les services techniques du ministère de l'Équipement, des transports et du logement, notamment pour les routes, le génie

civil et les transports urbains. L'absence d'un tel réseau se fait sentir dans les autres domaines.

5. Réunir les conditions effectives du libre choix par les élus du mode de gestion de leurs services publics et de la réversibilité de ce choix

Dans l'esprit des déclarations de Jean-Pierre Sueur lors de son audition devant la section du cadre de vie, les élus sont attachés à la pluralité des solutions possibles : beaucoup de collectivités gèrent leurs services publics en régie et c'est très bien et d'autres font appel à l'entreprise dans le cadre de la gestion déléguée après mise en concurrence et c'est très bien également.

Il est effectivement vain de poser dans l'absolu et de manière forcément idéologique, la question du meilleur mode de gestion des services publics locaux.

Le Conseil économique et social considère donc que devraient prévaloir les principes suivants pour procéder à des choix éclairés et tirer le meilleur parti des avantages et des inconvénients des différents modes de gestion.

- Le principe de libre administration des collectivités locales implique aux yeux du Conseil, le libre choix du mode de gestion des services publics par les autorités compétentes élues, du moins si les services sont déléguables, ce qui n'est pas toujours le cas ;
- Ce principe entraîne la nécessité de pouvoir modifier le choix périodiquement, à l'échéance d'un contrat ou par la mise en jeu de clauses de révision ou de résiliation. Le principe de réversibilité effective du choix découle du principe du libre choix.

Cela suppose de procéder à des harmonisations indispensables, notamment en matière fiscale et de déterminer les modalités de passage des personnels d'une situation à l'autre sans préjudice pour eux et ce n'est pas simple.

Cette question se pose également du fait de la création de nombreuses communautés urbaines ou autres communautés en application de la loi Chevènement, dès lors que cohabitaient auparavant des modes de gestion différents dans la même agglomération et dans le cas où les élus souhaitent adopter un mode uniforme de gestion.

Il conviendra de veiller à ce que des dispositions communautaires ne viennent pas empêcher ou rendre quasiment impossible cette réversibilité des choix. Il faudra souligner qu'un tel principe élargit le jeu concurrentiel en permettant une émulation entre modes de gestion et veiller à éviter des dispositions telles que celles du projet de règlement européen sur l'organisation des services publics (transports terrestres) pouvant créer une situation d'irréversibilité du choix.

Le libre choix n'a de sens que s'il est éclairé par des comparaisons solides avec des grilles d'analyse, des ratios ou des indicateurs de performance permettant une réelle émulation compétitive (parangonnage) soit « *benchmarking* » en anglais.

De cette manière, une véritable émulation peut être développée entre les différentes solutions, y compris en les panachant dans la même ville selon les services, et même selon les territoires, si cela est possible et utile. C'est le

meilleur moyen d'encourager des démarches de qualité, de progrès ou d'excellence.

Ces analyses comparatives et cette émulation ne sont évidemment possibles que si la proposition n° 3 sur la collecte, le traitement et la diffusion d'informations économiques et statistiques est prise en compte en priorité !

Dès lors, cette question du meilleur choix du mode de gestion, au cœur de tous les débats en cours, cessera-t-elle d'être polémique, il faut l'espérer !

6. Promouvoir des démarches de progrès pour les services publics exploités en régie

Dès lors que le principe de réversibilité des choix du mode de gestion par les élus est affirmé et que de nombreux services publics, soit administratifs, soit industriels et commerciaux, resteront exploités en direct par les services des collectivités territoriales, un enjeu majeur consiste à engager ou à poursuivre des démarches de modernisation et de progrès ou des démarches qualité pour accroître la performance de ces régies.

Il convient d'être aussi exigeant à leur égard que vis-à-vis des services délégués que ce soit en termes de performance (qualité et productivité), de capacité d'adaptation à l'évolution des besoins et aux innovations permises par les nouvelles technologies, et d'obligations de transparence et de compte rendu annuel à la collectivité.

Aux yeux du Conseil économique et social, cette ambition passe sans doute par trois conditions :

- une claire séparation au sein de la collectivité des services en charge des fonctions de définition des missions des services publics et de leur contrôle, de ceux qui sont responsables de la maîtrise d'œuvre ou de l'exploitation ;
- la confirmation, pour les services publics industriels et commerciaux, de l'obligation de mettre au moins en place une régie autonome avec budget annexe, organe d'administration propre et comptes séparés garantissant l'absence de subventions croisées, et chaque fois que souhaitable et possible, une régie personnalisée ;
- la négociation et la conclusion de véritables contrats d'objectifs pluriannuels entre l'autorité organisatrice et la régie autonome (*a fortiori* la régie personnalisée) de manière à mieux expliciter les objectifs à atteindre et à pouvoir mieux contrôler les résultats.

Tout ce qui a été déjà proposé en matière de formation et de mobilité des agents, de réseaux de compétence et d'expertise, d'accès à des informations de référence, de soutien des services de l'Etat, est bien sûr de nature à contribuer à cet objectif d'excellence.

Une parité effective de la fonction publique territoriale avec la fonction publique d'Etat et la possibilité de mettre en place des incitations à la bonne gestion et à la performance, par des retombées positives, individuelles et collectives, seraient de nature à favoriser ces avancées.

7. Mieux maîtriser les délégations de service public dans le cadre d'un marché concurrentiel

Dans le domaine des transports urbains, semble fonctionner un marché mature, réellement concurrentiel, puisque les informations de référence sont disponibles, des réseaux de compétence existent et s'appuient sur le GART (Groupement des autorités responsables des transports) le syndicat professionnel l'UTP (Union des transports publics) et un réseau technique avec le Centre d'études et recherches sur les transports et l'urbanisme (CERTU) situé à Lyon. Des opérateurs en nombre suffisant, variés (filiales des groupes publics, groupes privés, SEM et régies) ont une compétence reconnue et à peu près équivalente et l'utilisateur juge avant tout la politique de l'autorité organisatrice. L'existence de ce marché concurrentiel ne garantit donc pas pour autant la pertinence et l'efficacité de la politique de déplacements urbains de l'autorité organisatrice !

Le Conseil économique et social estime que la mise en œuvre des dispositions de la loi Sapin (1993) complétée par la loi Mazeaud dont les premiers effets sont déjà notables et reconnus comme positifs par tous les acteurs, ainsi que les propositions avancées dans le présent avis sont de nature à permettre aussi, dans les autres domaines que les transports urbains, l'émergence progressive d'un marché concurrentiel.

Que les élus définissent mieux les missions de service public et les objectifs à atteindre ; qu'ils rééquilibrent les rapports de force grâce aux effets attendus de la mise en œuvre des propositions 3 et 4 du présent avis ; qu'ils maîtrisent les différentes phases des procédures en suivant par exemple les recommandations de l'ouvrage réalisé sous la direction du président de l'Institut de la gestion déléguée, Marceau Long, intitulé « *Négociier, gérer et contrôler une délégation de service public* ». Cet ouvrage de doctrine résulte d'un travail long et minutieux conduit avec des représentants de l'ensemble des intéressés (élus, consommateurs, opérateurs, administration et experts indépendants) et il fait référence. Autrefois, les services de l'Etat auraient produit de tels documents ainsi que des cahiers des charges modèles ou des règlements de service mais ce temps semble révolu !

Les multiples questions que se posent les élus devraient faire l'objet de clarifications. Par exemple, l'absence d'une définition législative de la gestion déléguée amène à ne pas suffisamment distinguer les marchés publics des conventions de gestion déléguée. Des zones floues et l'absence ou le caractère encore limité de la jurisprudence, créent une insécurité juridique propice à des recours contentieux trop nombreux.

En outre, des dispositifs voisins (permission de voirie et autorisations d'occupation du domaine public) peuvent, à terme, se rapprocher de la gestion déléguée. Il conviendrait, dans le prolongement de l'institution de droits réels devenus possibles sur le domaine public, d'ouvrir une réflexion sur les niveaux d'exigences souhaitables en fonction des différentes catégories de domaine public, de manière à permettre à un contrat de gestion déléguée d'être un élément d'actif et de devenir cessible.

Trois points parmi d'autres mériteraient de faire l'objet d'une clarification doctrinale et législative :

- des seuils devraient être introduits dans la loi Sapin de manière à permettre des procédures simplifiées en dessous de ces seuils ;
- la durée des contrats devrait résulter d'une analyse portant sur la durée des amortissements des investissements, matériels ou immatériels telle que prévue par les lois Sapin et Barnier : douze ans pour les contrats d'eau et d'assainissement, c'est sans doute trop long pour l'affermage sans investissement et trop court pour la concession !
- les biens de retour et les règles de provisionnement des investissements de renouvellement devraient être précisées de manière à lever toute ambiguïté sur ces questions fort importantes. C'est à la collectivité locale d'avoir une politique patrimoniale de gestion de ses réseaux et de la mettre en œuvre sur le moyen et long terme (l'optimisation peut porter sur des décennies) elle-même ou à travers la gestion déléguée.

C'est à l'Etat par ailleurs, à travers ses services départementaux de la concurrence de la consommation et la répression des fraudes et le Conseil de la concurrence, ainsi qu'à la Commission européenne et à la Cour de Luxembourg, de veiller à l'application des règles de concurrence, nationales et communautaires, pour éviter d'éventuels ententes ou abus de position dominante, des subventions indues (aides d'Etat) ou des subventions croisées.

L'analyse du marché émergent au plan européen et mondial (chapitre I-IV) laisse penser que ce marché concurrentiel va se développer rapidement. Dès aujourd'hui, il commence à manifester ses effets, y compris dans le domaine de l'eau.

Le plus important aujourd'hui, c'est de stabiliser les règles pour permettre à tous les acteurs de les maîtriser par un apprentissage et une appropriation suffisants, ce qui est déjà fort complexe et prend du temps. Il est clair en effet qu'il y a des relations dialectiques dans la durée entre le jeu des acteurs et les règles mises en place. Encore faut-il ne pas bouleverser ces règles trop fréquemment, au risque sinon d'un désengagement des opérateurs les plus performants.

Il est clair enfin que le débat public, l'évaluation démocratique et la participation des usagers et des citoyens à la préparation des décisions, est de nature à encourager ces démarches de progrès, notamment en matière de transparence et de démocratie.

8. Favoriser un dialogue constructif et un partenariat fructueux entre les collectivités locales et les grandes entreprises nationales de réseau (électricité, gaz, télécommunications, transport ferroviaire)

L'enjeu de la maîtrise globale du territoire et de l'insertion de l'ensemble des réseaux dans la gestion de la ville est posé de manière similaire, quel que soit le niveau de compétence des collectivités locales : étendues en matière de distribution d'électricité et de gaz, limitées dans d'autres secteurs, ou même attendues pour la boucle locale.

Le déséquilibre du rapport de forces est flagrant d'autant plus que la collectivité locale n'a pas le choix de son partenaire et ne peut, en général, le mettre en compétition.

Dans cette phase de libéralisation des grands réseaux, il est vital que l'Etat et les autorités de régulation aient conscience de la nécessité d'aider les collectivités locales à assumer leur rôle et de veiller au respect des missions de service public ou de service universel par les opérateurs historiques. Il est sans doute nécessaire, s'agissant des réseaux câblés, d'ajuster les compétences respectives du CSA et de l'ART.

Il est probable en outre que des émanations des opérateurs nationaux vont également devenir présentes sur le marché des contrats de gestion déléguée : la SNCF à travers Via-Cariane, la RATP seule ou en alliance avec d'autres, des filiales d'EDF ou de GDF... Il est clair que dans ces cas-là, tout ce qui a été dit dans la proposition n° 7 conserve sa pertinence.

9. Développer le débat public sur les grands choix socio-techniques en les fondant sur l'évaluation pluraliste et démocratique, outil de citoyenneté

Pour éviter les possibles « *dérives de la pensée technicienne* », pour mettre en place des contrepoids aux pouvoirs fortement accrus des élus depuis la décentralisation, pour atteindre progressivement une véritable maîtrise sociale et politique des choix socio-techniques relatifs aux grands systèmes que constituent les réseaux urbains, il n'est d'autre voie que d'organiser des débats publics, des débats démocratiques, dès lors que de véritables enjeux de société sont en cause. Il apparaît indispensable à cet effet d'ouvrir à l'intention des citoyens dans les mairies, les hôtels de département et de région des « *cahiers de doléances* » et d'en organiser la publicité et l'accès permanent et interactif grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (portails territoriaux).

En se référant aux travaux menés sous la direction de Jean-Claude Boual et Philippe Brachet « *L'évaluation démocratique, outil de citoyenneté active* » (L'Harmattan, 2000), il est possible d'avancer concrètement sur ces démarches d'évaluation et de débat.

Un tel débat ne doit pas laisser de côté les plus modestes. A ce titre des organismes ou organisations capables de connaître ou de défendre les préoccupations de ces derniers (associations, organisations syndicales interprofessionnelles, organismes de logement d'insertion et de logement social...) devraient être associés aux discussions sur la définition et la gestion des services.

Il est inimaginable par exemple de faire évoluer la place de l'automobile en ville, ce qui met en cause l'organisation du fonctionnement de la ville et les modes de vie dans leur dimension spatiale et temporelle, sans nourrir le débat public de toutes les manières possibles, non seulement à l'échelon national mais aussi dans chacune des métropoles les plus concernées.

Plus modestement, les usagers et les citoyens attendent de plus en plus une information précise et lisible, des consultations régulières sur les questions qui les concernent et une véritable association à la gestion de certains services publics. Entre les dispositions octroyées d'en haut et celles revendiquées d'en bas, il faut trouver un moyen terme fructueux. Si les structures locales de participation prévues par la loi de 1992 (ATR) ont été aussi peu nombreuses, malgré leur caractère obligatoire, c'est peut-être qu'elles risquaient d'être trop formelles et trop systématiques et qu'elles ne répondaient pas forcément bien aux attentes des usagers et des habitants notamment en l'absence de contenu concret et de moyens pour assurer une bonne participation de leurs membres. En outre, les rapports annuels du maire au conseil municipal prévus par la loi de 1995 et qui devraient se nourrir des comptes rendus annuels de l'opérateur, doivent être plus consistants et donner l'occasion d'un véritable débat démocratique. Dans cet esprit des consultations devraient être systématiquement organisées à l'occasion de tout projet concernant un service public local.

L'une des expertises des habitants et des citoyens mérite au moins d'être considérée ; c'est celle acquise dans la pratique d'usage de service et dans la fréquentation de la ville. Aucun expert ne détient cette « *maîtrise d'usage* » et elle a sa place à côté de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.

C'est en amont qu'il faudrait mobiliser en priorité cette expertise, au moment de la définition des missions de service public, puis en aval, dans la gestion quotidienne du service.

Le Conseil économique et social considère donc que tout ce qui pourra encourager l'organisation de débats publics et les procédures d'évaluation démocratique doit recevoir son soutien. Une telle question mériterait sans doute d'être explicitée et approfondie dans un autre cadre car elle dépasse les questions abordées par le présent avis. Le Conseil économique et social sera attentif aux suites données à l'étude de Nicole Questiaux (Conseil d'Etat, novembre 1999) sur « *l'utilité publique aujourd'hui* » dans leur mise en œuvre à l'échelon local.

10. Mettre en place une *Haute autorité* des services publics locaux

Pour s'assurer de la mise en œuvre de la plupart des autres propositions du présent avis, le Conseil économique et social estime indispensable de créer une instance chargée de différentes fonctions essentielles et actuellement mal ou pas remplies, plus particulièrement depuis la décentralisation engagée en 1982-1983 :

- veiller à la collecte d'informations économiques et statistiques et à l'élaboration de ratios et d'indicateurs de performance permettant des analyses comparatives ;
- apporter à l'ensemble des acteurs concernés (collectivités locales, opérateurs, associations d'usagers, organisations syndicales, instances

de contrôle, tribunaux, parlementaires, presse) des informations fiables et des analyses faisant référence ;

- préciser des points de doctrine et élaborer des documents de référence (guides-pratiques, cahier des charges modèle...);
- apporter appui ou conseils à ceux qui les solliciteraient ;
- jouer un rôle de médiation entre acteurs qui le demanderaient dans des conditions déontologiques strictes ;
- promouvoir à l'étranger l'expérience française de la gestion des services publics urbains organisés en réseaux.

La Haute autorité comme il a été vu au chapitre I de l'avis ne saurait avoir de rôle d'investigation, de contrôle et de sanction mais, au contraire, jouer surtout un rôle d'influence beaucoup plus important en réalité, en éclairant les décisions des différentes autorités concernées grâce à la pertinence de ses avis et à la sagesse de ses conseils. Ce rôle nécessite de rassembler une expertise, une compétence et une expérience de haut niveau pour assurer la légitimité et l'indépendance de cette Haute autorité.

Cette Haute autorité devrait bénéficier d'une indépendance ou d'une autonomie suffisante vis-à-vis de l'ensemble des acteurs, y compris de l'administration. C'est dans ce sens qu'elle devrait surtout bénéficier de moyens suffisants pour être à même de remplir les missions proposées, ce qui implique un financement spécifique et pérenne alimenté par une contribution des collectivités locales.

Une telle instance devrait être privilégiée par rapport à la création et à la juxtaposition de Hauts conseils, domaine par domaine, même si l'articulation entre l'approche globale et les approches sectorielles peut être fructueuse.

Les missions de cette Haute autorité seraient donc clairement distinctes de celles des différents organismes consultatifs créés successivement par l'ordonnance de février 1945, les lois Defferre de 1982-1983 ou plus récemment par la loi pour l'administration territoriale de la République de février 1992 dite ATR qui, soit n'ont jamais été installés, soit sont tombés en désuétude.

Pour autant, il est souhaitable de remettre en place un conseil national des services publics locaux, redéfini dans sa mission et sa composition, allégé mais ouvert aux représentants des consommateurs et des usagers aux côtés de ceux des salariés, jouant un rôle consultatif propre, complémentaire à celui de la Haute autorité. Celui-ci devra travailler de façon articulée avec différents conseils locaux ou sectoriels existants ou à créer notamment au niveau des agglomérations.

Le Conseil économique et social sera particulièrement attentif à la suite donnée à cette dixième proposition car, à ses yeux, la plupart de ses autres propositions en dépendent largement.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....138

Ont voté pour.....124

Se sont abstenus.....14

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 124

Groupe de l'agriculture - MM. Ballé, Pierre Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Bros, Carron, Ducroquet, Hervieu, Le Fur, Lemétayer, Louis, Patria, Raoult, Rigaud, Schaeffer, Szydowski, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - MM. Buguet, Delmas, Gilles, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Jean Bastide, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Bury, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Menecier, Moussy, Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Michel Picard.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Demons, Forette, Junker, Larose, Manjon, Masson, Moulin, Muller.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Séguy, Didier Simond, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard.

Groupe de l'outre-mer - MM. Fabien, Frébault.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Dondoux, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mmes Anne-Catherine Franck, Guilhem, MM. Mékachera, Motroni, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-

Alessandrini, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wiewiorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Mmes Lebatard, Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Se sont abstenus : 14

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, t'Kint de Roodenbeke, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CGT-FO – MM Bouchet, Caillat, Dossetto, Grandazzi, Mme Hofman, M. Jayez, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La vie en société ne va pas sans organisation.

Les réseaux de service public sont nés de cette nécessité d'organiser la vie quotidienne et de la structurer au mieux de l'intérêt de tous. La notion de service public est ici très forte, car les réseaux ont pour vocation de satisfaire des besoins fondamentaux de la vie de tous les jours : approvisionnement en eau - élimination des déchets - fourniture d'énergie - organisation des transports - établissement de voies de communication entre les individus, etc.

C'est pourquoi, le lien entre l'utilisateur de ces services publics et la puissance publique doit demeurer un axe fort de la réflexion :

1/ La réponse aux besoins quotidiens des individus doit être organisée au plus près du terrain, c'est à dire au niveau local. Les élus doivent se réapproprier la maîtrise de la gestion des services publics et ne pas se laisser « déposséder » par des sociétés d'exploitation. Ils doivent avoir le libre choix du mode de gestion des services publics et disposer de la faculté d'en modifier les données.

Certes, cela peut paraître difficile dans les petites communes, qui n'ont pas beaucoup de moyens en termes de finances ou de personnels.

La formation des élus semble alors une nécessité afin de dépasser les considérations techniques de la gestion et engager un partenariat fructueux et équilibré avec les opérateurs.

2/ Les Pouvoirs publics doivent veiller au respect des missions de services publics par les opérateurs.

Parce qu'ils répondent à un intérêt général et qu'ils sont, dès lors, animés d'une mission d'intérêt général, les services publics organisés en réseaux ont l'obligation de respecter certains des principes fondamentaux, qui sont l'essence même de la spécificité du service public à la française. Il s'agit notamment des principes de continuité du service - d'égalité de traitement des usagers - d'adaptabilité à l'évolution des besoins des usagers. Ces principes doivent demeurer prioritaires et ne sauraient être remis en cause même en cas de libéralisation décidée par Bruxelles. L'exploitation d'un service public ne peut être totalement assimilée à une entreprise ordinaire. Elle doit tenir compte des contraintes d'intérêt général qui s'imposent à elle.

3/ En structurant le territoire, les services publics participent également de sa compétitivité. L'existence des réseaux contribue pour une large part à l'efficacité économique des entreprises, au dynamisme de la société et à l'équilibre de l'aménagement du territoire. Cela est particulièrement vrai dans les zones rurales qui souffrent déjà de handicaps liés à l'éloignement.

Le raccordement des zones rurales et notamment du rural profond aux grands réseaux de services publics doit être une priorité pour les pouvoirs publics. Il en va du principe constitutionnel d'égalité entre tous les citoyens.

Groupe de l'artisanat

Les récents problèmes d'électricité survenus en Californie et la pression des Anglais et Allemands sur la Commission européenne pour accélérer le processus de libéralisation du marché du gaz et de l'électricité constituent effectivement de sérieuses menaces pour l'avenir du concept français de service public dans l'Europe de demain.

Le fait que le Parlement européen ait mis en discussion un projet de règlement relatif aux actions des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par route, chemin de fer et voie navigable renforce nos craintes et risque surtout de compromettre sérieusement certaines des propositions clés de cet avis. En effet, en contraignant les collectivités territoriales de l'Europe à ouvrir à la concurrence leurs réseaux de chemins de fer, de bus, de tramways et de métro, est remis en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales et par devers lui, leurs droits à organiser l'offre publique locale comme ils l'entendent, sous règle publique ou en délégation. Cette sacralisation sans nuances, du principe de délégation de services publics non seulement fustige définitivement et parfois injustement les régies publiques, mais rend de facto inopérante la proposition de réversibilité de choix qui est au cœur de la problématique de cet avis. De plus, elle renforce le pouvoir des grands groupes avec toutes leurs conséquences en chaîne.

Pour le groupe de l'artisanat, l'ouverture des grands réseaux nationaux et internationaux ne doit pas se faire au détriment de la sécurité, du maintien du caractère intégré des réseaux, de la continuité du service et de la péréquation tarifaire, gage d'une desserte équitable et solidaire sur l'ensemble de notre territoire auxquels les artisans sont attachés. Devant l'importance du chiffre d'affaires des services publics urbains en réseaux : 220 milliards par an pour notre seul pays et des investissements tant techniques que financiers qu'il induit, les collectivités locales ne peuvent plus à elles seules y faire face et devront de ce fait recourir à l'intercommunalité. Cela suppose de rendre effective la proposition d'élection au suffrage universel des élus de ces nouveaux territoires que nous avons défendue dans le cadre de l'avis sur « démocratie et citoyen ».

Pour les petites entreprises, particulièrement bien réparties sur l'ensemble du territoire français, la préservation de services publics en réseaux, performants, efficaces, à prix abordables est une priorité dans la mesure où ils sont indispensables non seulement à l'attractivité des territoires mais surtout à la compétitivité autant qu'à l'existence même des entreprises et constituent souvent un des meilleurs remparts aux situations de monopole dont il est inutile de rappeler les méfaits . C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat insiste sur la nécessité de ne pas déposséder les collectivités locales de leurs responsabilités politiques en la matière et plaide, de ce fait, essentiellement en faveur de leur maîtrise.

Pour permettre aux collectivités locales d'affronter à armes égales les grands opérateurs et surtout les contraindre à répondre de manière adaptée aux exigences et aux intérêts de l'ensemble des citoyens, cela implique la mise en œuvre d'un certain nombre d'outils. Il faut entendre par là, la création d'un

véritable « compte satellite » de ces services pour pallier les problèmes récurrents de lacunes statistiques et d'excès de jargon technique occultant l'identification des réalités territoriales, mais aussi les nécessaires démarches de progrès pour les services exploités en régie, gage de la réversibilité du choix, sans oublier l'urgence d'une formation de haut niveau des équipes techniques ainsi que l'ouverture sur l'Europe au travers d'échanges d'expérience en termes d'expertise technique, financière et sociale.

Concernant la création d'une Haute autorité pour assurer le succès de l'ensemble de ce dispositif, malgré l'intérêt qu'elle représente vis-à-vis de la veille technologique, de l'élaboration de documents de référence, de conseils aux élus et de médiation, le groupe de l'artisanat s'interroge sur son articulation avec les autres organismes recommandés par notre Assemblée dans le cadre des éclairages sectoriels sur les déchets et sur la politique de l'eau.

En dehors de cette remarque de cohérence, le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Groupe des associations

Maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux, ce sujet pouvait sembler technique ou seulement économique. Le rapporteur, par une analyse à la fois pédagogique et pragmatique, a mis en lumière des enjeux éminemment politiques, et donc sociaux.

Il souligne que le marché ne remplace pas le service public. Si l'un et l'autre doivent évoluer dans leur champ d'application, de nouvelles missions de services publics peuvent apparaître en réponse à de nouveaux besoins de la société. De plus, en proposant une nouvelle définition du service public, il rend compatibles les principes du service public à la française et les textes de l'Union européenne qui introduisent la notion de services d'intérêt général.

Cette notion est essentielle pour renforcer la protection des droits fondamentaux des personnes. Nous la retrouvons, clairement exprimée, dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, texte qui, il faut y insister, renvoie aussi au principe de subsidiarité entre l'Union et les Etats membres.

L'avis rappelle que la maîtrise des services publics organisés en réseaux implique une maîtrise démocratique qui passe par la participation de tous les acteurs :

- les autorités publiques au niveau le plus pertinent ; ce qui nécessite une coopération entre ces niveaux, l'intercommunalité étant une chance pour la démocratie locale ;
- les citoyens - usagers, contribuables, clients... - et leurs associations ;
- les salariés de ces réseaux (publics ou privés) et leurs organisations syndicales.

Dès lors, en raison même de la complexité des enjeux, c'est en amont des choix que doit s'instaurer un débat public. Pour être vraiment démocratique, le débat doit être accompagné d'un diagnostic de ces enjeux s'appuyant sur une expertise réellement pluraliste, où doit être reconnue ce que Georges Gontcharoff

appelle « maîtrise d'usage » : un savoir collectif à côté de la maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre.

Les évaluations des choix de services publics doivent aussi être l'occasion d'un large dialogue avec les citoyens. Il faut retenir l'idée d'ouvrir, à l'intention de tous, des « cahiers de doléances » et d'en organiser la publicité, en utilisant notamment les nouvelles technologies de l'information ; ainsi, les élus pourraient mieux faire jouer, le cas échéant, la clause de réversibilité des modalités de gestion antérieurement choisies.

C'est à ce prix que les citoyens et leurs organisations pourront participer à la détermination des choix qui mettent en cause non seulement leur vie quotidienne, mais aussi celle des générations futures. Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Pour la CFDT, vouloir répondre au défi urbain avec l'égal souci d'un environnement protégé et durable et d'une action efficace contre les principales formes d'exclusion, notamment celles relatives à la ségrégation et à la relégation urbaines, suppose des services publics de qualité, efficaces, respectueux des droits et à l'écoute des demandes des différentes catégories de la population.

L'avis indique de manière équilibrée, sans exclusive, les modes de gestion que doivent maîtriser de façon effective les responsables politiques des collectivités locales. La CFDT approuve l'accent porté sur la nécessaire réversibilité des choix, sur la mise en réseau des moyens d'expertise, avec les capacités de formation qu'elles supposent, d'autant que ces dispositions confortent le libre exercice de la gestion des communes inscrit dans les lois de décentralisation.

L'avis démontre de manière explicite la relation entre l'émiettement du territoire - métropolitain et DOM-TOM - et la situation de monopole, acquise, dans de nombreux cas, par des groupes industriels aux multiples activités, qui vont de l'eau à la propreté publique, de l'énergie aux multimédias... La CFDT estime de ce fait comme impérative la recherche de la taille critique, pour produire des territoires pertinents au niveau des agglomérations, afin d'assumer concrètement et dans la clarté la maîtrise des services publics en réseaux.

La CFDT exprime également son accord sur la mise en place d'une Haute autorité des services publics locaux, disposant de l'autonomie de gestion de ses moyens d'enquête et de recherche. Plus généralement, la CFDT est particulièrement favorable aux orientations et propositions de l'avis qui permettent d'impliquer et d'écouter les usagers, leurs associations ainsi que les organisations interprofessionnelles. L'objectif devrait être de renforcer la responsabilité et la citoyenneté vis-à-vis de la maîtrise des services publics locaux organisés en réseaux.

Le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Les services publics, et plus particulièrement les services publics urbains, sont, en France, et depuis longtemps, un élément essentiel de cohésion sociale, un facteur de développement local, et participent à l'exercice des droits fondamentaux des individus. Leur maîtrise répond ainsi à une réelle nécessité, à un objectif d'intérêt général, et d'équité.

L'avis souligne les carences actuelles des services publics urbains. Il reste cependant discret sur les incidences de la déréglementation des services publics en réseaux, pourtant loin d'être négligeables. Pour le groupe de la CFE-CGC, des règles de conduite doivent être clairement édictées pour maintenir les principes d'un service public de haute qualité, accessible à tous.

Les adaptations, nécessaires, des services publics locaux se feront d'autant plus efficacement qu'elles seront mieux organisées et mieux comprises.

Le groupe de la CFE-CGC approuve la plupart des propositions formulées dans l'avis.

L'avis postule en faveur d'une clarification des responsabilités, des missions, et des compétences des différents acteurs en charge des services publics urbains. Il est vrai qu'une relative confusion existe dans l'organisation générale des services publics urbains.

La mise en place des centres de ressources permettant de dispenser une information de qualité est, à ce titre, une bonne proposition.

Pour le groupe de la CFE-CGC, s'il convient de développer davantage l'autonomie et les responsabilités des autorités locales, celles-ci devant faire preuve de « réactivité », il n'en demeure pas moins que l'Etat reste le garant de la cohérence et de la solidarité nationale.

L'avis propose le développement du dialogue, de grands débats publics au niveau local. Il est en effet nécessaire de tenir compte des attentes et des besoins des citoyens. Cependant, pour le groupe de la CFE-CGC, si la consultation des citoyens, mais aussi des organisations qui les représentent, est utile, elle ne saurait se substituer à la responsabilité des élus.

Le groupe de la CFE-CGC estime à ce titre que le rôle et les compétences des CESR doivent être valorisés comme moyen d'expression de la société civile.

Il est nécessaire de concilier les besoins des usagers et des contraintes économiques, techniques et sociales. Les objectifs urbains pourront ainsi être efficacement définis et atteints.

Le groupe de la CFE-CGC s'interroge sur la nécessité exprimée par l'avis de créer une haute autorité des services publics locaux, instance consultative, chargée de recueillir l'information. Afin d'éviter une confusion des rôles, ne serait-il pas plus judicieux de renforcer et développer les missions du Conseil national des services publics locaux ?

Celui-ci pourrait légitimement garantir la transparence des décisions et permettre aux collectivités locales d'avoir des moyens d'expertise.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

Le Conseil économique et social considère fondamentale la liberté de choix du mode de gestion par les élus et la possibilité de réversibilité. De plus, pour parvenir à une meilleure qualité de la vie, les élus doivent avoir la possibilité d'aide de conseils indépendants pour organiser les besoins. Le devoir des opérateurs doit être de mettre à disposition des services de qualité à des prix abordables.

Le service public doit répondre à une mission d'intérêt général. Son mode de gestion doit aller au-delà du seul seuil de rentabilité financière. Les pouvoirs publics doivent tendre à corriger le déséquilibre entre collectivités et grands opérateurs du fait des insuffisances d'information et de la dérive d'excès de culture technique. Les médias locaux doivent prendre toute leur place pour aller vers une véritable maîtrise sociale et politique des réseaux. Le rapport annuel du maire au conseil municipal peut être un moment fort de vie démocratique. Tout projet nouveau devrait faire l'objet de consultation.

Le rôle des acteurs de services publics locaux doit être reconnu en respectant le principe de subsidiarité dans un cadre national, défini par le ministère de l'Intérieur, et en consolidant l'intercommunalité.

Le rôle, la formation, l'information et les responsabilités des élus doivent être renforcés, afin qu'ils puissent opérer leurs choix avec une liberté effective. Ils doivent pouvoir accéder à toutes informations pour éclairer leurs décisions.

Les collectivités doivent mettre en place des réseaux de compétence et d'expertise par un recrutement de qualité et développer la formation continue et la mobilité entre les fonctions publiques. Concernant la formation des agents, il est souhaitable de corriger la faiblesse des moyens accordés à la Fonction publique territoriale comparativement aux autres fonctions publiques.

Concernant le mode de gestion des services publics, les élus doivent avoir le libre choix ce qui sous-entend la possibilité de le modifier périodiquement.

Bien évidemment, des harmonisations doivent s'opérer au niveau fiscal et le devenir des personnels doit être pris en compte.

Concernant les services exploités en régie, il faut arriver à de véritables contrats d'objectifs pluriannuels, par la négociation. Dans le cadre du marché concurrentiel, c'est à la collectivité locale d'avoir une politique patrimoniale de ses réseaux, de favoriser la participation des usagers au débat public.

L'Etat et les autorités de régulation doivent aider les collectivités locales à assurer leur rôle et veiller aux missions de service public. Si la CFTC approuve la mise en place d'une haute autorité des services publics locaux permettant d'avoir un rôle d'influence et d'aide à la prise de décision, nous exprimons une crainte quant à la multiplication de ces organismes de contrôle.

En conclusion, un certain nombre de propositions nous paraissent aller dans le bon sens et rejoindre nos préoccupations, notamment l'accent mis sur la notion de maîtrise publique dans le cadre d'un marché de plus en plus concurrentiel.

La CFTC regrette l'ambiguïté de propositions dans certains domaines, en particulier l'impact au plan national des mesures européennes en matière de libéralisation des services publics.

Malgré cela, la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Le 23 mars dernier, à Stockholm, à l'occasion du sommet européen, le Premier Ministre Lionel Jospin déclarait :

« L'Europe que nous voulons ne saurait se limiter à un espace marchand. Nous voulons une Europe qui crée de la civilisation et tienne compte de la diversité nationale. L'attachement des Français à des services publics de qualité participe de cette diversité. Parce que leur fonctionnement garantit un égal accès de tous les citoyens, ces services publics constituent un facteur de cohésion sociale et territoriale. La libéralisation des industries de réseaux n'est pas une fin en soi. Elle ne saurait tenir lieu de modèle économique de l'Europe. C'est un instrument qui n'a qu'un objectif : des services plus efficaces et plus proches des usagers ».

On peut s'interroger, sur le fait que l'avis que nous avons examiné, n'ait pas fait l'objet d'une saisine d'initiative gouvernementale. Il est heureux alors, que la section du cadre de vie ait pris l'initiative d'un tel travail mené sous l'impulsion du rapporteur.

Le groupe de la CGT apprécie très positivement l'approche de la question, le diagnostic posé et, globalement, les dix propositions soumises à notre appréciation.

Nous partageons les préoccupations du rapporteur, concernant le flou et la complexité actuels entourant les réseaux des services publics urbains, les insuffisances statistiques, l'inadéquation des réseaux aux structures de l'organisation territoriale elle-même fort complexe, le cloisonnement des administrations et le manque de rigueur de la définition des rôles au sein des collectivités locales et territoriales, mélangeant parfois allègrement opérationnalité, contrôle, recherche et développement, stratégie et objectif à court terme.

Il ne nous est pas indifférent non plus que le rapporteur se soit attaché à pointer des thèmes complexes et souvent controversés, et à formuler des réponses sur des questions essentielles telles que missions et principes de services publics, sans oublier efficacité économique et sociale de ces services.

Trois chapitres nous semblaient devoir être mis au centre des préoccupations du Conseil économique et social, cela a été fait dans l'avis.

Il s'agit en premier lieu de trouver des solutions au problème du déséquilibre entre collectivités et grands opérateurs, notamment pour ce qui concerne les moyens, la compétence et les prérogatives des uns et des autres.

De ce point de vue, notre groupe aurait souhaité, peut être, que l'avis consacre un paragraphe au rôle que peuvent remplir les organisations syndicales, aux côtés des représentants des usagers et consommateurs, dans l'équilibrage de

cette relation, par l'information qu'elles peuvent apporter et leur capacité à peser sur certaines orientations.

Le deuxième point concerne la question primordiale de la réversibilité des choix en toutes circonstances. Le rapporteur en a fait à juste titre un élément déterminant de l'avis ; cette question est d'autant plus à l'ordre du jour que la politique communautaire recèle des dangers graves d'atteinte à ce droit premier, on le constate d'ores et déjà avec certaines directives, en particulier dans le domaine des transports. Qu'au moins l'avis d'aujourd'hui réussisse à mobiliser sur ce point, et nous aurons travaillé utilement.

Notre troisième préoccupation concerne les questions de la démocratie et de la transparence nécessaires. Tout au plus regrettons-nous que la place des syndicats aux divers niveaux de l'exercice démocratique ne soit pas plus précisée ni valorisée, voire même qu'elle soit limitée à la défense des « plus modestes ». Elle rejoint notre première préoccupation. Il est exact que la réponse est contenue implicitement dans les propositions de l'avis, mais vu les résistances qui existent ça et là, il aurait été mieux de dire plus explicitement le rôle et la place que doivent tenir les organisations syndicales.

Le groupe de la CGT place cette exigence démocratique et de transparence au premier rang des objectifs à atteindre, avant même la mise en place d'une Haute autorité, proposition que nous partageons pleinement par ailleurs et qui nous paraît de nature à conforter l'ensemble de l'édifice que l'avis propose, sous réserve de garanties sérieuses de son indépendance.

La CGT approuve l'avis.

Groupe de la CGT-FO

L'importance du sujet présenté tient à ce que les services publics urbains organisés en réseau contribuent à satisfaire des besoins vitaux et sont des éléments structurants du territoire, des facteurs de cohésion sociale qui participent au sentiment d'appartenance et à la citoyenneté. Ils représentent aussi des enjeux économiques considérables et n'échappent pas aux stratégies politiques.

Le projet d'avis présenté par M. Martinand, fait un état des lieux des différents modes de gestion, pour ne poser que la question : « que faire pour améliorer le service public quels qu'en soient les acteurs ? ».

Ainsi, le projet d'avis s'appuie sur le postulat qu'il revient aux représentants du peuple d'assumer pleinement leurs responsabilités face à des choix qui auront inévitablement des conséquences sur la qualité de vie des populations et sur le coût des services et des biens mis à leur disposition. L'objectif principal est donc la satisfaction des usagers et des donneurs d'ordre dans les meilleures conditions économiques et sociales.

Un certain nombre de propositions faites peuvent aider les décideurs dans leur choix en soulignant qu'il existe des déséquilibres flagrants entre les collectivités et les grands opérateurs.

Le groupe Force ouvrière profite de l'examen du projet d'avis pour rappeler son attachement indéfectible à la conception française de service public, conception qui a pris tout son sens dans la vie quotidienne des Français et ne peut donc s'accommoder du « réalisme » libéral européen.

Force ouvrière a toujours considéré que les services publics, qu'ils soient nationaux ou locaux, sont un élément essentiel de notre modèle républicain. Egalité de traitement entre les usagers, péréquation des tarifs, participation active à un aménagement du territoire équilibré en sont, pour nous, les caractéristiques essentielles.

Car force est de constater que la transposition de certaines directives européennes et les engagements budgétaires que se sont imposés nos gouvernements successifs compromettent fortement ce modèle.

Par ailleurs l'intercommunalité peut constituer un moyen de favoriser un service public non délégué aux entreprises privées. Ce n'est pas toujours le cas. FO considère que le service public rendu par les collectivités, en gestion directe, est souvent plus proche des usagers et de l'environnement.

Il est patent qu'un réel manque de transparence est constaté dans la gestion déléguée privée et que les tarifications y sont souvent opaques voire abusives, les collectivités locales ne se donnant pas toujours les moyens d'un contrôle efficace.

De la même manière se pose le problème du réinvestissement des profits dans l'entretien des réseaux, les investissements techniques à long terme et l'amélioration de l'environnement. Force est de constater, que le court ou moyen terme l'emporte souvent sur la question de l'héritage qui sera laissé aux générations futures.

Le dossier de l'eau illustre bien ces préoccupations.

FO plaide pour un service public national de l'eau qui permettrait une péréquation de la tarification nationale.

Il paraît également important, l'eau étant une ressource vitale pour l'homme, que l'Etat soit en mesure d'imposer ce droit pour les catégories de citoyens qui en sont exclus pour des raisons financières. FO a défendu ce droit d'accès à l'eau pour tous dans des instances internationales. Cette notion de « droit d'accès pour tous » doit être étendue à d'autres services publics urbains dès lors qu'ils sont considérés comme satisfaisant à des besoins vitaux.

Ces propositions visent à plus de transparence, d'efficacité, de progrès, plus d'économie et une meilleure attente, prise en compte des usagers sans que cela ne conduise à une « cogestion » des services publics !

Le groupe FO reste réservé quant à la création d'une nouvelle « Haute autorité », une Haute autorité des services publics locaux.

Force ouvrière est très réservée, voire opposée à la mise en place de telles structures dites indépendantes qui relèvent de la régulation et non pas de la notion de maîtrise que, par ailleurs, le rapporteur semble privilégier.

FO estime que le Parlement, les élus à tous niveaux, n'ont pas à se dessaisir de leurs responsabilités.

Enfin, s'agissant de la situation des personnels, FO regrette que le projet d'avis ne soit pas suffisamment explicite quant au maintien de leurs garanties, de droit public ou de droit privé, notamment dans les cas de réversibilité qui sont prônés par ailleurs.

Compte tenu de ces derniers points, le groupe Force ouvrière s'est abstenu.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération soutient l'ensemble des propositions de l'avis :

- pour mieux maîtriser les réseaux urbains, les élus locaux ont besoin de pouvoir définir les missions de service public et des objectifs à atteindre, de pouvoir choisir librement, et de manière réversible, entre la régie et la gestion déléguée ;
- pour équilibrer le rapport de force avec les grands groupes privés ou publics, les élus locaux doivent s'organiser en réseaux d'échanges d'expérience, disposer d'informations permettant la comparaison des performances, développer le débat public, et bénéficier de l'appui d'une autorité indépendante ;
- pour améliorer les modes de gestion, il faut séparer clairement au sein des collectivités, les services en charge de la stratégie et du contrôle et ceux qui sont responsables de la maîtrise d'œuvre et de l'exploitation. Il faut fixer aux régies des objectifs précis assis sur des contrats d'objectifs pluriannuels.

Il convient désormais aux élus de se saisir de ces propositions.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées - utilisatrices régulières des services publics urbains organisés en réseaux - félicite le rapporteur pour la qualité du travail qu'il a réalisé sur un sujet vaste et en constante évolution.

Après avoir donné une définition claire des services publics urbains et des différents modes de gestion possibles, il a su dresser un diagnostic exhaustif, en pointant les difficultés rencontrées par les collectivités locales.

Pour notre part, nous aurions insisté davantage sur l'importance, pour les décideurs, de disposer d'éléments statistiques de référence, établis sur la base d'une même méthodologie. Ce n'est qu'à cette condition en effet qu'il sera possible de rétablir un équilibre dans les négociations entre collectivités et grands opérateurs privés. Tous les intervenants doivent pouvoir disposer de données fiables, indispensables à la prise de décision, ce qui en outre permettrait de vider de leur substance les critiques actuelles sur l'opacité des coûts des services publics organisés en réseaux.

L'avis souligne, à juste titre, les avantages de la méthode expérimentale, retenue par le législateur quand il a décidé de transférer à certaines régions l'organisation du transport ferroviaire. Il nous semble que cette méthode a permis de réaliser, au plus près du terrain, les ajustements indispensables pour améliorer la qualité du service. Toutes les propositions qui vont dans le sens d'une meilleure utilisation de ces services, et donc d'une meilleure maîtrise de la

dépense publique, ne peuvent qu'être appuyées par le groupe des entreprises privées.

Nous émettons toutefois une réserve sur la notion de réversibilité, dans la mesure où les différences entre les statuts de la fonction publique et du privé ne sont pas prises en compte dans l'avis, et nécessiteront à terme une meilleure possibilité d'interchangeabilité. De même, des comparaisons entre modes de gestion nécessitent d'utiliser un même système comptable. Des progrès significatifs restent à faire en la matière.

Nous souhaitons naturellement appuyer la proposition de « mieux définir les missions de services publics pour mieux les maîtriser ». Il est en effet indispensable de disposer d'un état du patrimoine, tant qualitatif que quantitatif, pour pouvoir arbitrer entre les politiques d'entretien et de renouvellement des réseaux. La connaissance de la valeur patrimoniale constitue un préalable pour procéder à un état des lieux de l'existant, définir les orientations en matière d'investissements futurs et apprécier la gestion du patrimoine déjà constitué. Mais une fois faite la valorisation, une vraie politique de gestion à terme doit être définie et surtout suivie sur la durée.

Il faut passer de la gestion émotionnelle à la gestion rationnelle. Ainsi, récemment, l'actualité s'est focalisée sur un rapport de la Cour des comptes relatif au déficit d'entretien des routes en France. Là encore, il n'existe pas d'inventaire complet même si la Direction des routes a mis en place une démarche qualité permettant d'affirmer aujourd'hui qu'il faudrait 500 millions de francs supplémentaires par an pour le seul entretien des routes nationales.

Il aura fallu attendre la tragédie du tunnel du mont Blanc pour qu'il soit décidé d'entreprendre prioritairement des inspections liées à la sécurité dans les tunnels en France. Nous ne devons pas l'oublier.

La Haute autorité envisagée pour apporter de l'information et inciter à la cohérence, voire à la coordination, ne doit pas constituer une nouvelle structure s'empilant sur des organismes déjà existants. C'est donc une partie de la Direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur qu'il faudrait pouvoir rebaptiser et rendre autonome.

Nous souhaiterions rappeler enfin que les actions d'appui aux décideurs locaux doivent être assurées par le secteur marchand soumis à la concurrence.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis.

Groupe de la mutualité

Le thème des services publics urbains organisés en réseaux alimente deux débats de société : celui de l'utilité sociale ou de l'intérêt général et celui de la concurrence. Le projet d'avis s'y attaque avec courage et compétence. La problématique des réseaux urbains est tout d'abord voulue comme une globalité : le projet d'avis fait en effet apparaître l'unité profonde de la problématique commune à la gestion et au développement de ce type de services publics. Il aborde, à partir de ce fait, des questions fondamentales que sont la formation des prix, le partage du risque et celui du surplus économique, au sujet duquel on retrouve les débats récurrents sur la notion de non profit, généralement confondue avec celle de non redistribution du profit ou, plus généralement, les

débats sur le partage de la richesse collectivement créée. Ces débats sont d'une actualité brûlante pour tous les acteurs de l'économie sociale. Le groupe de la mutualité approuve les propositions qui sont faites et qui constituent des exigences de base sans lesquelles le développement du concept de service public deviendrait rapidement lettre morte : clarifier le rôle de tous les acteurs, définir les missions de service public, développer les flux d'informations statistiques de base par la création d'un véritable compte satellite, créer des réseaux d'expertise pour mutualiser l'expérience et la compétence au service des collectivités locales.

Sans prendre parti pour le meilleur mode de gestion qui n'apparaît que comme une question idéologique, l'avis suggère que soit affirmé le principe de libre choix du mode de gestion des services publics par les autorités compétentes, ce qui postule d'appliquer le principe de réversibilité possible du choix selon des périodicités adéquates et ceci afin d'assurer une véritable émulation compétitive entre les modes de gestion. Le Conseil économique et social appelle avec justesse à un partenariat entre collectivités locales et grandes entreprises nationales, en l'assortissant d'une régulation émanant de l'Etat et visant à éviter les abus de position dominante, afin que les principes de la concurrence ne bénéficient pas seulement aux plus forts. Enfin, il affirme la nécessité d'une transparence des décisions, et d'une participation active des citoyens dont les modalités restent à préciser, le débat public n'étant peut-être pas le plus adéquat. Le groupe de la mutualité approuve ces propositions, à la condition toutefois que les partisans d'une concurrence pure et parfaite ne se saisissent pas de celles-ci pour accuser l'Etat lui-même de position dominante lorsqu'il agit dans un objectif d'intérêt général ou de service public. Pour le groupe de la mutualité, le concept d'intérêt général ou d'utilité sociale constitue une restriction aux jeux du marché dans l'organisation économique.

Toutes ces propositions apparaissent comme le souci d'une remise en ordre nécessitée par l'évolution des conceptions générales, des cadres juridiques de la décentralisation, et par les pressions engendrées par le nouvel état des rapports de force économiques au plan mondial.

Le groupe de la mutualité souhaite insister sur l'importance des mesures qui peuvent améliorer les processus de transparence et notamment contribuer à révéler les conflits d'intérêt. La proposition de création d'une haute autorité est, dans son principe, positive si elle permet d'atteindre cet objectif, mais il convient de veiller à éviter la multiplication de ce type de structure, dont l'existence ne garantit pas forcément le résultat.

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales salue la qualité du travail du rapporteur qui a su adopter une vision globale et sereine des enjeux.

Il souhaite simplement ajouter quelques remarques sur ce sujet d'une extrême actualité. Il concerne l'ensemble des services publics urbains organisés en réseaux, qui sont une des priorités de la démocratie locale.

Outre les enjeux fondamentaux comme l'égalité d'accès, la lutte contre l'exclusion... le projet d'avis présenté aujourd'hui nous renvoie également à un enjeu fondamental, qui sous-tend la plupart de nos débats : quel rôle doit jouer l'Etat par rapport aux collectivités territoriales, comme par rapport aux entreprises qu'elles soient publiques ou privées dans la gestion du service public ? Il faut d'ailleurs ajouter que si la notion de service public doit être préservée, elle ne doit pas servir de masque à l'accumulation de tous les archaïsmes.

Autre enjeu fondamental et non des moindres, le rapport avec l'Europe. Sur ce point, il convient de rappeler que le sommet de Stockholm a prévu l'accélération de la libéralisation des services publics. Quid des choix futurs ? On peut comprendre les réticences des élus locaux face à la menace de soumission de leurs services de proximité à des directives européennes.

Le rapport du sujet avec l'aménagement du territoire. Le service public fait partie d'un mode d'organisation de la société qui met l'accent sur l'importance du lien social, l'équilibre entre la ruralité et le territoire urbain. La France compte actuellement 36 773 communes et près de 88% d'entre elles ont moins de 2000 habitants. Ces collectivités de taille plus que modeste luttent pour le maintien de la population et d'un minimum de services publics sur leur territoire.

Le maintien des services de proximité est essentiel à un bon équilibre social. Les professions libérales, par le service de proximité qu'elles maintiennent, sont évidemment en prise directe avec ce sujet. Vous vous êtes attaché, Monsieur le rapporteur, à rechercher une nouvelle définition du service public et vous avez eu raison. Vous avez souligné pertinemment la nécessité de distinguer la maîtrise et la gestion.

Nous approuvons donc l'ensemble de vos propositions avec toutefois une réserve concernant la création d'une autorité nouvelle, fut-elle une « haute autorité » ou une « autorité de régulation ». La prolifération des organes administratifs ou para-administratifs, outre leur coût, n'a jamais été un gage d'efficacité du service public, mais plutôt une dilution des responsabilités, alors qu'un contrôle a posteriori existe déjà ! Il n'est certes pas assez rapide, ce qui est une des conséquences de la dramatique lenteur de la justice française.

Le groupe des professions libérales approuve également la volonté de développement de la transparence et de l'ouverture de la concertation non seulement aux usagers du service public mais aussi aux citoyens. Ce n'est pas porter atteinte au pouvoir décisionnel des élus, qui est l'expression directe de la démocratie, que de prévoir une collaboration éclairée avec les citoyens et notamment avec les groupes représentatifs spécialisés. Permettez au président de l'Automobile-Club de regretter que d'une façon générale, les plans de circulation urbains soient rarement précédés d'une consultation des organes représentatifs des automobilistes. Enfin, nous approuvons également le recours à l'évaluation extérieure et à l'expertise. Les professionnels libéraux, notamment ceux du chiffre ou du droit, avec la totale indépendance qui est la leur, peuvent utilement apporter leur contribution.

Tout au long de votre travail, on sent bien qu'une préoccupation plus large vous anime : celle d'une réflexion globale sur les services publics. C'est peut-être là, l'objet d'une prochaine saisine, dont le rapporteur nous paraît d'ores et déjà tout désigné.

Le groupe des professions libérales a voté le projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

Les services publics revêtent une importance particulière, étant souvent le seul moyen qui permet à tous les citoyens, y compris ceux menacés d'exclusion, de bénéficier au quotidien d'un certain nombre de droits essentiels à leur vie. C'est dire que de tels services doivent associer les usagers à la définition des besoins et aux réponses à leur apporter par les services publics, ainsi qu'à l'évaluation du service rendu, en conformité avec la « maîtrise d'usage » qui leur est reconnue. La redéfinition des missions des services publics est d'autant plus nécessaire que l'Europe semble remettre en cause, au moins dans leur pérennité, les notions de service d'intérêt général et de service universel.

La question de la représentativité des différentes catégories d'acteurs est posée face aux élus du suffrage universel. On ne peut que s'interroger sur la faiblesse des moyens mis à la disposition des associations d'usagers. Il est nécessaire de veiller à ce que ne se crée une confusion des rôles et des fonctions entre ceux qui ont en charge la représentation des usagers (dont les familles), les salariés de ces services publics, et les élus politiques. Examinant la manière dont les utilisateurs des services publics sont considérés comme des acteurs et pas uniquement comme des usagers, le groupe de l'UNAF déplore que les programmes de recherche privilégient les aspects technologiques, alors que l'expérimentation sociale et managériale est trop souvent ignorée.

S'agissant du débat public, le groupe de l'UNAF approuve, pour l'essentiel, les pistes proposées par l'avis, en particulier les modalités permettant aux usagers/citoyens de faire valoir leur point de vue au moment des choix ou pour l'évaluation des services publics. Il souhaite qu'au-delà de la mise en place d'une Haute autorité des services publics, soit réaffirmée la nécessité d'instituer des commissions consultatives des services publics locaux et de leur donner les moyens nécessaires à leur fonctionnement. Une information précise et lisible serait ainsi délivrée en direction des familles, des usagers et des citoyens qui seraient directement associés à la gestion des services publics.

Le débat démocratique est indispensable pour jouer un rôle de contrepois face aux pouvoirs accrus des élus pour atteindre une maîtrise sociale et politique, dès lors qu'il s'agit de véritables enjeux de société. Ce rôle joué par les citoyens est tout aussi pertinent en zone urbaine que dans les zones à moindre densité ou plus isolées. L'organisation des réseaux est indispensable au développement économique et social et à l'équilibre territorial. Sans confondre le rôle d'une autorité de régulation, qui doit être nationale, avec celui des représentants des usagers, le groupe de l'UNAF aurait souhaité que l'avis retienne explicitement le niveau départemental comme un niveau pertinent de concertation et d'évaluation, même s'il n'est pas le seul.

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour son important travail et apprécie la qualité de l'avis qu'il a voté positivement.

Groupe de l'UNSA

Dans la plupart des secteurs visés par l'avis, les services publics urbains organisés en réseaux constituent un marché potentiel d'autant plus fructueux que la plupart des activités concernées sont en situation de monopole naturel.

Nos concitoyens sont de plus en plus demandeurs de services et de plus en plus exigeants en ce qui concerne leur accessibilité, leur efficacité et leur transparence. Répondre à ces exigences est nécessaire. Cela fonde la légitimité des services publics qui sont toujours confrontés aux appétits de profit des tenants du tout libéral.

Il est donc indispensable que le donneur d'ordre, l'autorité responsable de la collectivité locale, conserve la maîtrise des services publics urbains.

Or, de nombreuses communes, y compris des grandes villes, sont de plus en plus promptes à concéder leurs services publics, afin de se dégager des soucis qu'entraîne une gestion directe. Dans de nombreux cas, les maires ou présidents de syndicats intercommunaux qui se déchargent de ces missions de service public en tant qu'opérateurs, en les déléguant à des professionnels du secteur, ne se donnent pas - ou tout simplement n'ont pas - les moyens, en amont, d'une expertise leur permettant de faire le meilleur choix en s'entourant de toutes les garanties et, en aval, d'un véritable contrôle assorti d'une évaluation démocratique et contradictoire du service rendu.

L'avis pose bien le problème. Nous partageons pleinement son diagnostic et nous adhérons aux solutions qu'il propose qui ont le souci aussi bien des usagers que des salariés. S'assurer de la réversibilité des choix est particulièrement important, de même que le recours aux outils de citoyenneté et la capacité à solliciter l'appui et les conseils d'une Haute autorité des services publics locaux. Le rapport Boué avait proposé la création d'un Haut conseil, circonscrit au domaine de l'eau. Il mérite effectivement de voir son champ étendu à l'ensemble des services publics urbains organisés en réseaux.

En revanche, il nous paraît inexact d'affirmer que les services publics locaux n'ont subi et ne semblent pas devoir subir de bouleversement en France, du fait de la construction européenne. Nos craintes concernent particulièrement le projet de règlement européen sur les obligations de services publics dans le domaine des transports de voyageurs.

En tout état de cause, il faut oeuvrer aujourd'hui à affermir la base juridique communautaire de l'existence des services d'intérêt général. L'objectif à atteindre est l'adoption d'une directive-cadre qui offre des conditions d'application satisfaisantes de l'article 16 du Traité. A défaut d'une telle directive, on ne serait pas à l'abri des menaces qui pèsent, aujourd'hui, sur les services publics à caractère industriel et commercial et qui pourraient ultérieurement s'étendre, par exemple, sous la poussée de l'Organisation mondiale du commerce, aux services publics administratifs.

Ces observations ne remettent pas en cause l'approbation de l'UNSA à un avis cohérent et rigoureux.

DOCUMENTS ANNEXES

Annexe 1 : Eau et assainissement¹

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

Ces deux services publics locaux sont inséparables car en charge du cycle de l'eau et mobilisent dans la plupart des cas les mêmes acteurs : collectivités locales organisatrices, usagers et opérateurs.

L'importance de ces services n'a cessé de croître avec le développement de l'exigence sanitaire qui a entraîné la suppression des ressources en eau potable individuelles ou locales de qualité incontrôlée et la généralisation des systèmes de collecte et de traitement des eaux usées. La loi sur l'eau de 1992 a, en outre, étendu ces exigences à l'assainissement individuel dans une forme adaptée.

Le chiffre d'affaires actuel des services d'eau et d'assainissement en France est de l'ordre de 70 milliards de francs par an toutes taxes comprises dont 51 milliards reviennent aux opérateurs et aux collectivités délégantes. Les trois grands opérateurs privés en France (Compagnie générale des eaux/Lyonnaise des eaux/Bouygues-Saur-Cise), en perçoivent 23 milliards de francs soit 33 % environ. La longueur des réseaux d'eau en France est de l'ordre de 650 000 km alors que celle des réseaux d'assainissement est proche de 200 000 km.

Le volume d'eau distribué, tous clients confondus, est de l'ordre de cinq milliards de mètres cubes par an alors que celui soumis à la redevance d'assainissement serait de 2,5 milliards soit la moitié environ.

Outre les consommations domestiques, les chiffres englobent les consommations tertiaires, professionnelles, agricoles et industrielles sur réseau public qui représentent près de 50 % des consommations totales.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

Le prix de vente moyen de l'eau en France était d'environ 17 F le m³ en 1999 (enquête DGCCRF) ce qui, pour une consommation de 120 m³ par an, représente une dépense de 2 049 F TTC par ménage. La part de l'assainissement a maintenant dépassé celle de la consommation d'eau : 52 % contre 48 %.

Cette dépense vitale est sensiblement inférieure à celles engagées pour l'électricité (de l'ordre de 3 000 F par an), le téléphone (de l'ordre de 4 500 F par an) ou le chauffage et l'eau chaude (de l'ordre de 6 000 F par an).

Le produit livré fait l'objet de spécifications nombreuses, évolutives et exigeantes en raison de son caractère alimentaire.

¹ Se reporter au rapport du Conseil économique et social de novembre 2000 sur la politique de l'eau - Rapporteur René Boué.

Des difficultés existent dans les relations avec les usagers :

- La première résulte de l'acceptation difficile par les usagers de la disparité des prix résultant de la diversité des situations locales ; il n'existe, en effet, pas de péréquation tarifaire nationale comme pour l'électricité ou le gaz, ce qui entraîne la remise en cause fréquente des prix élevés dont l'origine ne serait pas justifiée ou justifiable dans l'esprit du public ; cependant les deux tiers des usagers urbains ont des prix compris entre 14 et 20 F le m³.
- La seconde porte sur une prise en compte insuffisante des ressources financières limitées de certains usagers notamment dans les zones où l'eau est chère. La mise en place d'un « *droit à l'eau* » portant sur une tarification sociale, à l'instar de ce qui se fait pour le téléphone serait une mesure de solidarité.
- La troisième porte sur la pratique de l'abonnement souvent appelée « *partie fixe* », dont le montant en constante augmentation est très variable. Le contenu devrait en être précisé et limité pour ne pas aller au-delà des frais relatifs à l'entretien et au relevé des compteurs, ainsi qu'à l'établissement et au recouvrement des factures pour la consommation d'eau comme pour l'assainissement.

Toutefois, dans certaines situations, notamment pour les communes soumises à de forts taux de variation saisonnière de population, il devrait être possible à la collectivité responsable, après consultation de la commission consultative des usagers des services publics locaux, de majorer cette part fixe qui devrait toutefois être encadrée ;

- Les usagers attendent enfin des garanties systématiques sur la qualité de l'eau distribuée et la transparence de l'information sur les anomalies constatées ; cette exigence légitime est d'ailleurs au moins aussi forte que celle sur les justifications du niveau de prix. Ce dernier s'avère en effet compétitif en Europe où seules la Suède, la Finlande, pour l'abondance et la qualité de la ressource, et l'Espagne, du fait des retards en matière d'assainissement, pratiquent des prix inférieurs.

C - LA MAÎTRISE LOCALE

La maîtrise des services d'eau et d'assainissement par les autorités organisatrices locales s'exerce à plusieurs niveaux :

- le cadre territorial d'exercice des compétences marqué par une intercommunalité toujours plus forte, permettant de mobiliser les expertises requises et de faire jouer les solidarités à l'intérieur d'ensembles économiques cohérents (bassins versants) ;
- le choix du mode de gestion du service, la mise en compétition des opérateurs, la négociation du contrat, le contrôle de l'exploitation, la mutation et la révision des contrats ;
- la juste balance entre les intérêts immédiats des usagers et ceux de leur environnement, ainsi que ceux des citoyens, des contribuables, de la collectivité et des opérateurs ;

- la transparence et la procédure démocratique des choix au travers de la publicité des actes officiels et du bon fonctionnement des commissions consultatives des services publics locaux.

La question principale aujourd'hui identifiée porte tant sur le respect et la mise en œuvre effective de l'arsenal législatif existant (lois sur l'eau, loi Sapin modifiée, loi sur l'intercommunalité) que sur le perfectionnement des mécanismes financiers (bassins hydrographiques, pollueur-payeur) et l'association de l'ensemble des acteurs à la gestion du cycle de l'eau en fonction des impacts de leurs activités respectives (usagers domestiques, industriels, agriculteurs, hydroélectricité, refroidissement des centrales électriques).

Pour améliorer la qualité de leurs interventions, les collectivités organisatrices devraient disposer d'orientations nationales adaptées à la nature de leurs missions et accéder à des sources d'information leur permettant de pratiquer des évaluations comparatives effectives au moment de la passation ou de la révision des contrats de délégation ou pour évaluer le fonctionnement de leur régie.

C - LE RÔLE DES OPÉRATEURS

Que les opérateurs soient des sociétés privées agissant dans le cadre de la gestion déléguée ou des émanations plus ou moins directes de l'autorité organisatrice, régies ou sociétés d'économie mixte, la responsabilité confiée par l'autorité organisatrice doit répondre aux principes constitutifs des services publics à caractère industriel ou commercial :

- les opérateurs doivent être des entreprises fonctionnant comme telles (statut du personnel, indépendance de gestion, contractualisation des missions) ;
- les règles applicables à ces opérateurs doivent être comparables si ce n'est équivalentes qu'elles régissent leurs relations externes ou leur fonctionnement interne ;
- des difficultés essentielles subsistent quant à l'harmonisation des règles notamment comptables et fiscales applicables aux diverses catégories d'opérateurs ;
- les clauses des contrats doivent être adaptées à la nature des engagements pris et à l'ampleur des risques ;
- enfin, l'exemplarité et l'imagination de l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'assainissement sont un élément indispensable pour promouvoir l'expérience française à l'étranger. Il y a là une occasion de progrès tant pour les entreprises françaises que pour les bénéficiaires des retombées en France.

Annexe 2 : Déchets¹

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

Les communes ont la responsabilité d'organiser le service d'élimination des déchets ménagers (et assimilés) sur leur territoire dans un cadre coopératif intercommunal, voire départemental dans une optique de développement durable. L'organisation de ce service doit conduire après 2002, à ce que seuls soient mis en décharge dans des centres d'enfouissement technique, les déchets ultimes c'est-à-dire ceux résultant ou non du traitement de déchets, et qui ne sont plus susceptibles d'être traités dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de leur part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux.

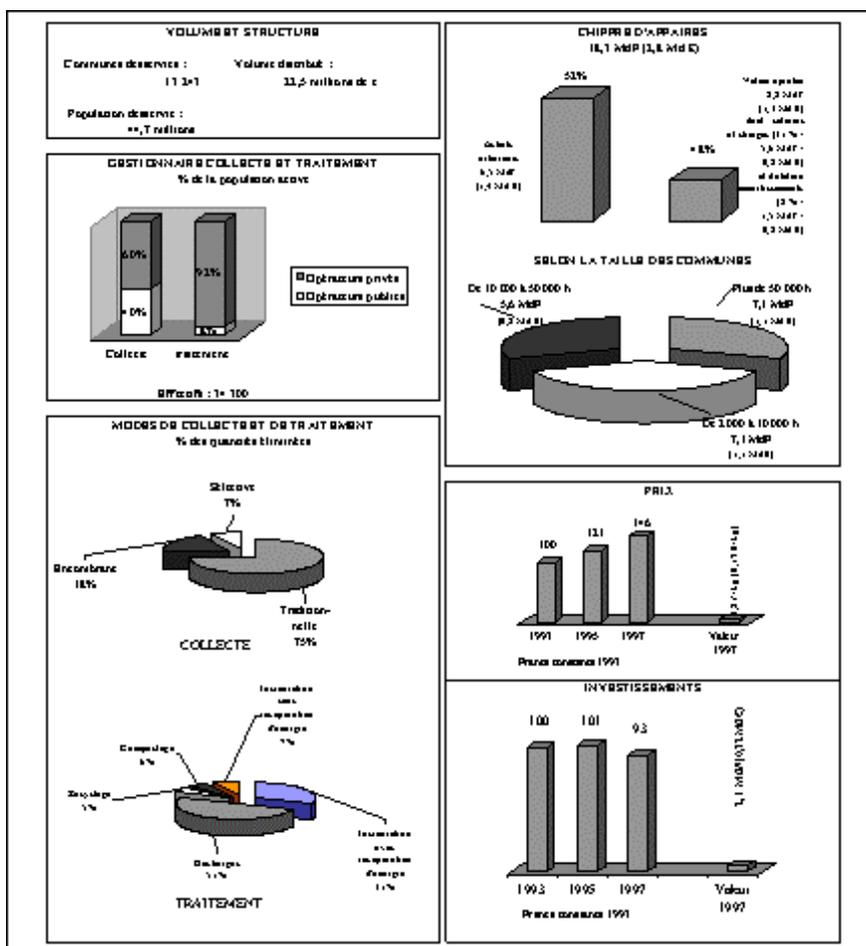
Le service comprend de multiples opérations : collecte, tri, commercialisation, incinération, mise en décharge, valorisation, production de vapeur, d'électricité, d'eau chaude ou froide, épandage de boues, inertage de certains déchets finaux.

A côté des déchets ménagers, les collectivités se préoccupent des déchets de démolition résultant de l'exercice de leur rôle d'aménagement ou de maîtrise d'ouvrage : démolitions, pylônes usagés et réfections de chaussées, etc. Les tonnages en cause qui sont trois à quatre fois supérieurs à ceux des ordures ménagères sont très utiles à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles en granulats et graves, ressources naturelles quasi épuisées dans certains secteurs ou dont le prélèvement est devenu incompatible avec la préservation de l'environnement.

Aujourd'hui les techniques principales pour le traitement des déchets ménagers sont le tri et l'incinération, si l'on tient compte de la nécessaire diminution des tonnages mis en décharge auxquelles s'ajoutent (malheureusement de façon insuffisante) le compostage des déchets verts et de la partie fermentescible des ordures ménagères. De façon simplifiée, la coopération intercommunale conduit à l'existence d'un incinérateur important (30 000 tonnes/an) par département ou arrondissement selon la densité de population. A cela s'ajoute un centre de tri, à une maille plutôt départementale et une déchetterie à une maille communale, alors que les zones les plus éloignées des incinérateurs garderont plus longtemps les centres d'enfouissement technique si leur situation est jugée acceptable pour l'environnement, notamment au regard des risques de pollution de la ressource en eau.

¹ Voir avis du Conseil économique et social présenté par Michèle Attar en février 1999 sur la gestion des déchets.

Graphique 2 : Collecte et traitement-valorisation des déchets



Source : ADEME, AMF, AMORCE, DAEI, IFEN, INSEE, MATE.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

Pour les usagers les enjeux sont multiples. En janvier 1999, le Conseil économique et social adoptait un avis présenté par Michèle Atar sur « *La gestion des déchets ménagers, une responsabilité partagée* », dans lequel l'accent était mis sur la prévention et le recyclage, la maîtrise des coûts et le nécessaire renforcement du service public accompagné de mesures de transparence à l'égard du citoyen contribuable.

Parmi les sujets les plus sensibles pour les usagers, on peut citer :

- Le mode de facturation du service, dont le Conseil économique et social préconisait une réorganisation en trois parties :
 - la part internalisée qui doit couvrir l'essentiel des coûts de collecte, de transport, de valorisation et de traitement des produits concernés, complétée par les fonds de la TGAP ;
 - la redevance pour appliquer le principe « *pollueur payeur* ». L'évolution de la taxe vers la redevance doit se faire de façon progressive et aménagée. Afin de faciliter le développement de ce mode de recouvrement, il apparaît indispensable que la redevance soit perçue par les services du trésor public, comme la TEOM. Il faut également que son assiette repose sur des critères objectifs décidés localement par l'autorité organisatrice de l'élimination des déchets ;
 - dans une certaine limite, le budget général pour laisser aux collectivités la possibilité de faire jouer les principes de solidarité et pour tenir compte de la capacité contributive des habitants.
- La contribution de l'utilisateur à la mise en œuvre du service tant au travers de la collecte sélective que de l'obligation de conduire aux déchetteries les déchets non collectés par le service. Les enjeux environnementaux sont en effet importants, notamment pour la collecte des huiles de vidange, des batteries ou des piles usagées, des encombrants, des épaves.

L'obstacle à une régulation spontanée qui serait fondée sur un levier financier individualisé est l'absence de modulation de la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), selon la qualité de la contribution de chacun. Ainsi les utilisateurs assidus des déchetteries ne sont pas plus encouragés que les pollueurs, lesquels sont rarement verbalisés.

C - LA MAÎTRISE LOCALE

La première des forces mais aussi des faiblesses de l'organisation locale du service est l'obligation faite à la mise en place de plans départementaux d'élimination des déchets sans pour autant que les solutions institutionnelles de mise en œuvre opérationnelle n'aient été dessinées. L'organisation départementale doit dans un premier temps, s'appuyer sur la mosaïque préexistante des collectivités compétentes. Dans un deuxième temps, le montage fréquemment adopté d'une structure territoriale unique pour le traitement pose la question de la division du service public et de la répartition des compétences entre les collectivités chargées de la collecte et celles responsables de l'élimination.

Le choix des filières et des sites d'implantation met également en évidence la divergence des intérêts entre les collectivités « *génératrices des déchets* » et celles possédant l'espace adapté à leur traitement.

Fiscalement, le traitement des déchets est aussi source de disparités. A titre d'exemple, la perception des frais de gestion de la fiscalité locale (8%) sur la TEOM crée une disparité avec la redevance (REOM) perçue souvent pour les frais inférieurs à 1%. Lorsque le service est financé par la taxe, il est administratif et non soumis à la règle de l'équilibre budgétaire autre que celle de l'équilibre général du budget communal. Par ailleurs, les règles applicables en matière de fiscalité ne sont pas harmonisées à ce jour. Il faut rappeler que les usagers assujettis à la TEOM sont très largement majoritaires dans notre pays et que le prélèvement relatif à l'enlèvement des ordures ménagères constitue désormais le quatrième impôt direct après la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe foncière. A terme, le secteur des déchets va voir les dépenses de traitement s'élever notablement. Il est important que ce secteur s'organise pour mettre au point des tarifications plus incitatives et bien comprises par les usagers, si l'on veut éviter des réactions comparables à celles des années 90 sur la hausse des prix de l'eau.

D - LE RÔLE DES OPÉRATEURS

Avec la multiplication des activités composant le service, la complexité de sa gestion devient forte. A cela, il convient d'ajouter les questions difficiles de la commercialisation ou de la reprise des produits récupérés ; on peut sans doute regretter la taxation insuffisante à la source des industriels utilisateurs de produits/emballages destinés à finir sous forme de déchets, à l'instar du principe pollueur-payeur. L'augmentation des volumes à prendre en charge et l'obligation de mise en place de solutions industrielles complexes, supposant la centralisation des moyens, génère des flux de déchets à transporter sur des distances importantes requérant la construction de stations de transfert et générant des trafics routiers importants.

Avec le développement des contraintes réglementaires conduisant à un service public complexe, les opérateurs comme les usagers se sont retrouvés devoir prendre en charge des activités toujours plus nombreuses, à un prix toujours plus élevé pour les contribuables.

Après les réflexions menées à l'occasion de l'élaboration des plans départementaux et grâce au retour d'expérience des dernières années, le rôle des professionnels se clarifie aujourd'hui de façon à leur permettre de s'engager sur des solutions plus durables. Les contrats atteignent à nouveau une maturité pour la plupart de leurs composantes, à l'exception de celles précédemment citées pour lesquelles un équilibre reste à trouver :

- harmonisation fiscale (TVA, taxe professionnelle, taxe générale sur les activités polluantes) ;
- prix des matières recyclées ;
- prix de reprise de l'électricité/vapeur (ouverture des marchés).

Certaines solutions, qui garantiraient un meilleur progrès à travers la responsabilisation des acteurs, telle que la mise en place des redevances, ne sont pas suffisamment encouragées. Une telle redevance engendrerait, par ailleurs, de réels gains sur le coût de la mesure du service rendu par la généralisation des techniques.

Les professionnels sont aussi détenteurs de réponses techniques à apporter pour l'élimination des boues d'épuration, la stabilisation des déchets enfouis, la récupération économique de certains sous produits.

Les déchets sont une activité au carrefour des activités environnementales qu'elles aient trait à l'eau, à l'énergie ainsi qu'à la consommation des autres matières premières et nécessitent donc une vision globale de l'ensemble des réseaux urbain.

En outre les choix de filière de traitement des déchets sont également des actes d'aménagement du territoire, puisqu'ils ont un impact sur les transports, sur la structuration de l'intercommunalité et la consommation énergétique (valorisation énergétique, raccordement des réseaux de chaleur...). Il y a bien là liens territoriaux et interdépendance de plusieurs réseaux.

Annexe 3 : Électricité et gaz (distribution locale)

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

Pour des raisons historiques, le développement des services publics d'électricité et de gaz s'est trouvé étroitement lié en France par la mise en commun de moyens entre EDF et GDF dès leur création en 1946. Si la problématique est commune pour partie, un ensemble de facteurs importants distingue cependant ces deux services :

- la distribution publique d'électricité couvre l'ensemble du territoire (plus de 36 000 communes) et les concessions négociées selon le modèle national de contrat font obligation de desserte aux concessionnaires, EDF comme les autres concessionnaires alimentant environ 1 500 communes (Sem, Usine électrique de Metz ou sociétés d'intérêt collectif agricole pour l'électricité) ;
- la distribution publique de gaz ne concerne que 7 500 communes mais 43 millions d'habitants ; les concessionnaires n'ont pas obligation de desserte ; cette dernière reste subordonnée à un seuil de rentabilité minimale qui peut être atteint plus facilement si le client à raccorder accepte de cofinancer le raccordement ;
- l'électricité est un produit non stockable et non substituable pour une bonne part des usages alors que le gaz est une énergie stockable et entièrement substituable. Le stockage du gaz naturel présente cependant des difficultés telles que seuls les opérateurs le maîtrisent ;

La distribution de l'électricité ou du gaz sont assurés par EDF et GDF pour 95 % des quantités vendues ; les longueurs de réseaux sont de 1,2 millions de kilomètres pour l'électricité et 130 000 km pour le gaz auxquels il convient d'ajouter respectivement 70 000 km et 30 000 km de réseau de grand transport. Les deux énergies font l'objet d'une déréglementation d'origine européenne ayant pour conséquence de faire basculer progressivement dans le marché la fourniture des clients les plus importants et, peut-être à terme, l'ensemble des clients ; en complément, les droits exclusifs d'acheminement (utilisation des réseaux) doivent être exercés par des opérateurs indépendants et transparents.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

Les évolutions envisageables pour les usagers trouvent principalement leur origine dans les lois de transposition des directives européennes d'ouverture du marché électrique.

Les monopoles de production, importation/exportation, négoce et fourniture de l'électricité sont abolis. Le libre choix des fournisseur s'est pour l'instant réservé aux clients les plus importants (16 GWH/an en électricité) dits éligibles.

L'ouverture du marché électrique nécessite la mise en place de mécanismes et d'outils. Pour cela, la Commission de régulation de l'électricité (CRE) a été créée le 24 mars 2000. Elle a pour principale mission d'assurer un accès équitable et transparent au réseau de transport et de distribution. Plus généralement, elle est chargée de veiller au fonctionnement régulier du marché et

à l'absence de toute discrimination, subvention croisée ou entrave à la concurrence, en liaison avec le Conseil de la concurrence.

Par ailleurs, il faut veiller au maintien de qualité de service offerte aux clients captifs non encore éligibles tel que la loi l'a prévu.

Les autres enjeux pour les clients sont les niveaux de prix futurs ; seront-ils plus largement liés au prix des produits pétroliers, seront-ils plus conjoncturels à court ou moyen terme selon l'évolution des parcs de production et l'évolution de la demande, en fonction notamment de la rigueur climatique.

C - LA MAÎTRISE LOCALE

Aujourd'hui les collectivités concédantes sont principalement des Etablissements publics de coopération intercommunal (EPCI) ou des grandes villes. Parmi le millier de contrats récemment passés par EDF se substituant aux contrats signés antérieurement à 1946, les 200 plus importants représentent environ 85 % du « *fonds de commerce* » ; avec l'ouverture du marché, les concessions de distribution ne comprendront plus la fourniture de l'électricité aux gros clients même si elles continuent d'intégrer son acheminement au travers du réseau. Les concessions doivent, en conséquence, être revues pour intégrer cette évolution et garantir l'égalité de traitement entre les clients captifs et ceux éligibles.

Enfin, les autorités locales ont à intégrer dans leur contrat de concession les nouvelles responsabilités de production ou de mise à disposition de l'électricité qui leur sont confiées par la loi de transposition du 10 février 2000 pour l'électricité, étant supposé que de tels transferts seront également intégrés dans la future loi de transposition pour le gaz.

Concernant le patrimoine des collectivités, les opérateurs ont de grands efforts à accomplir pour le valoriser au même niveau que celui des pays voisins. Il s'agit pour l'électricité d'améliorer l'esthétique et la fiabilité du réseau en mettant en souterrain, dans des délais raisonnables, une décennie par exemple, une part significative du réseau. Pour le gaz, l'élimination des réseaux fuyards ou cassants est un impératif dans le même temps où la desserte doit se développer dans les techniques les plus adaptées. Par ailleurs, l'extension de la desserte du territoire national, dont le rythme s'est accéléré depuis le vote de la loi du 2 juillet 1998, doit être poursuivi.

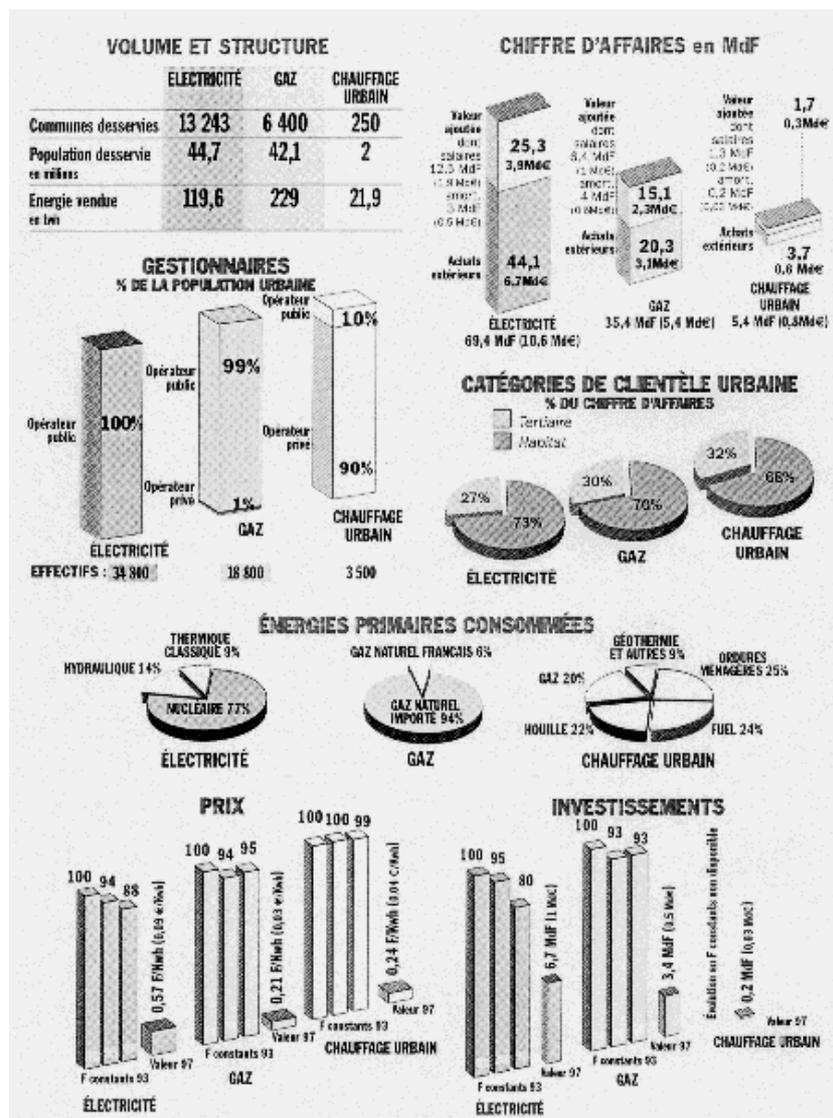
C - L'ÉVOLUTION DES OPÉRATEURS

En période de déréglementation, la problématique des opérateurs en place pour l'électricité ou le gaz, réside dans la possibilité de gains de performance pour les « *opérateurs historiques* » EDF et GDF et dans l'opportunité d'un développement maîtrisé et durable pour les petits opérateurs et les distributeurs non nationalisés.

D'une façon générale, les concurrents locaux des opérateurs historiques sont les groupes multiservices français ou européens. Une recomposition est actuellement en cours qui pourrait avoir des conséquences dans le sens d'une réduction de la diversité de l'offre au niveau local ou aux frontières : Suez Lyonnaise a intégré Tractebel l'électricien belge ; EDF a intégré Dalkia, la filiale

de services énergétiques de Vivendi Environnement ; EDF a maîtrisé la frontière de l'Est par le rachat d'EnBW, l'électricien du Bade-Wurtemberg, mais Endesa, le principal électricien espagnol arrive en France dans la SNET, filiale de production d'électricité de Charbonnages de France. Enfin, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) avait choisi (mais cette décision est suspendue) de transférer progressivement son adossement technique et énergétique d'EDF à Tractebel, dans le même temps où Bruxelles a exigé la mise aux enchères par EDF de capacités de production pour 5 000 MW.

Graphique 3 : Distribution d'énergie en réseau



Source : AMORCE, ANROC, EDF, GDF, MEFI-DIGEC, SESSI, SINCU.

Annexe 4 : Réseaux de chaleur

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

La distribution de chaleur par réseau public représente environ la moitié en volume des activités de chauffage urbain : 150 réseaux publics parmi les 450 chauffages urbains existant en France ; les autres chauffages urbains sont principalement les réseaux HLM ou de copropriété pour lesquels les propriétaires du réseau et ceux des logements sont les mêmes. Dans les réseaux de chaleur publics, la propriété du réseau revient à la collectivité locale organisatrice. Plusieurs étapes historiques marquent la construction des réseaux de chaleur.

1960 - 1975 : les réseaux de ZUP-ZAC

1975 - 1985 : les réseaux induits par les chocs pétroliers encouragés plus par le FSGT (fonds spécial des grands travaux) que par la loi chaleur du 25 juillet 1980. La disposition la plus opérante de cette loi a été de désigner les collectivités locales en tant que collectivités organisatrices des réseaux de chaleur.

après 1985 : les petits réseaux de valorisation des énergies renouvelables ou de récupération.

Les réseaux de chaleur ont fortement évolué ces dernières années en :

- multipliant leurs sources d'énergies ;
- valorisant l'énergie récupérée notamment par l'incinération des ordures ménagères ;
- installant des moyens de « cogénération » leur permettant de rétrocéder l'électricité produite à un tarif de rachat qui devrait être plus attractif ;
- diminuant très fortement les pollutions contenues dans leurs rejets atmosphériques (SO₂, NO_x, Co, poussières).

La taille des réseaux de chaleur est très inégale et la moitié de la puissance totale installée se concentre dans quelques réseaux : Paris (CPCU), la Défense-Courbevoie, Grenoble, Strasbourg, Lyon, Toulouse. Dans les autres villes, la zone de desserte du réseau est plus localisée et correspond généralement à l'alimentation d'un grand ensemble.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

La chaleur distribuée par les réseaux est généralement destinée à des logements HLM ou de standing moyen ou faible. Cette prestation, qui est un produit de première nécessité, consommé par des usagers aux revenus limités, ne devrait-elle pas bénéficier du taux de TVA réduit, au moins sur les abonnements, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ? Par ailleurs, les usagers s'interrogent sur l'avenir des réseaux de chaleur dont la compétitivité n'est pas suffisante eu égard aux services qu'ils rendent au travers de la valorisation directe de la chaleur et de la réduction du nombre d'installations individuelles de chauffage par combustible.

Le rendement des réseaux de chaleur est aussi un handicap difficile à combler, malgré l'accès à des combustibles moins chers. Par ailleurs, les réseaux de chaleur ont subi une vive concurrence de la part du gaz et de l'électricité, limitant le développement de bon nombre d'entre eux.

Enfin, la chaleur ne se prêtait pas facilement à une mesure des quantités consommées par les clients finaux dès lors que le réseau intérieur des immeubles ne comportait pas de compteur individuel pour chaque logement. Un décret de 1981 a mis fin à cette difficulté, du moins pour les immeubles neufs.

C - LA MAÎTRISE LOCALE

La difficulté majeure de la maîtrise par les collectivités organisatrices de leurs réseaux de chaleur est la question de leur développement. Alors que celles-ci sont autorités organisatrices de trois réseaux énergétiques locaux, électricité, gaz, chaleur, peu d'entre elles ont pu, au-delà des décisions d'équipement prises dans les années 1960-1970 pour les grands ensembles, promouvoir un réseau de chaleur sans se heurter à la concurrence des réseaux d'électricité ou de gaz. La procédure de classement des réseaux avec obligation de raccordement instituée par la loi du 15 juillet 1980 n'a jamais reçu d'application. Depuis la loi de 1996 relative à la protection de l'air, et qui déconcentrait la procédure, celle-ci n'a pas reçu d'application cependant que la signature des nouveaux contrats de concession avec EDF ou GDF ouvrait la porte à un début de développement coordonné des réseaux.

Enfin, les réseaux de chaleur sont pour les collectivités organisatrices l'occasion de promouvoir des ouvrages industriels très diversifiés (chaudières, incinération, récupération, cogénération) dans le même temps où le réseau est spécialement encombrant et est fréquemment mis en place dans des galeries techniques dont le génie civil présente une grande valeur d'usage (passage d'autres réseaux).

La question de la performance des réseaux de chaleur se pose avec acuité dès lors que la consommation par client diminue ; il s'agit alors d'étendre le réseau pour garder le plein usage des moyens de production. L'existence de stations de livraison chez les clients constitue un handicap, certes moins lourd que celui d'une chaudière, mais dont les charges d'entretien-renouvellement sont à imputer dans les charges de copropriété ; même si par ailleurs la facturation au client final en fonction de la consommation s'est quasiment généralisée depuis que le décret de 1981 a fait obligation de doter les appartements de moyens de mesure permettant de répartir les quantités d'énergie consommée.

D - LE RÔLE DES OPERATEURS

Le métier de producteur/distributeur de chaleur ou de froid est une activité à haute valeur ajoutée, développée dans les zones à forte densité de population des pays voisins. Le contexte historique n'a pas permis, à quelques exceptions près (Metz, Paris, ZUP/ZAC, La Défense...), de promouvoir cette activité de la même façon en France, notamment parce qu'à l'exception des ordures ménagères, elle fait appel comme le gaz à des énergies importées, même si leur production est inéluctable comme le fuel lourd ou les brais. Après les deux périodes fastes des années 1960/1970 et 1975/1985, au cours desquelles le support financier du Fonds spécial des grands travaux (FSGT) et la publication

des nouveaux modèles de contrats de concession et d'affermage avaient sensiblement facilité leur développement, les réseaux de chaleur évoluent dans un contexte défavorable malgré les avantages environnementaux qu'ils présentent.

Au-delà de leur compétitivité qui repose principalement sur le prix des combustibles et la quantité de la chaleur vendue, il conviendrait peut être de soutenir leur intérêt par des prix de rachat de l'électricité garantis à un niveau convenable en application de l'article 10 de la loi du 10 février 2000. Enfin, des prix d'accès aux combustibles compétitifs et leur répercussion de manière transparente aux usagers, seraient un élément important pour le « *développement de la confiance* » des partenaires du secteur.

Annexe 5 : Transports collectifs urbains

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

La mobilité quotidienne a fortement évolué depuis une vingtaine d'années.

Le nombre de déplacements par personne et par jour est relativement constant en moyenne nationale, avec une valeur de 3,2 en 1994. Mais la mobilité quotidienne, mesurée en voyageurs-km (nombre de voyageurs multiplié par le nombre de kilomètres parcourus par jour), a fortement cru pendant la même période.

Cette croissance est directement liée à l'augmentation très forte de la part relative des liaisons entre proche banlieue et centre-ville, entre 1967 et 1982, puis entre périphérie et proche banlieue ou centre ville, entre 1982 et 1994.

Le contexte d'accroissement fort de la part des déplacements les plus longs est concomitant d'une diminution très forte des modes de transport de proximité que sont la marche à pied et les deux roues. Ainsi, de 1982 à 1994, la part relative de ces modes dans les déplacements quotidiens a-t-elle chuté de près de 35 %, avec un poids relatif cumulé en 1994, en voyageurs-kilomètres, de moins de 5 %.

Malgré une amélioration significative de l'offre, la part relative des transports en commun dans la mobilité quotidienne a faiblement progressé dans la même période, régressant même légèrement dans la période 1982-1994 avec un poids relatif en 1994, en voyageurs-kilomètres, de 13,6 %.

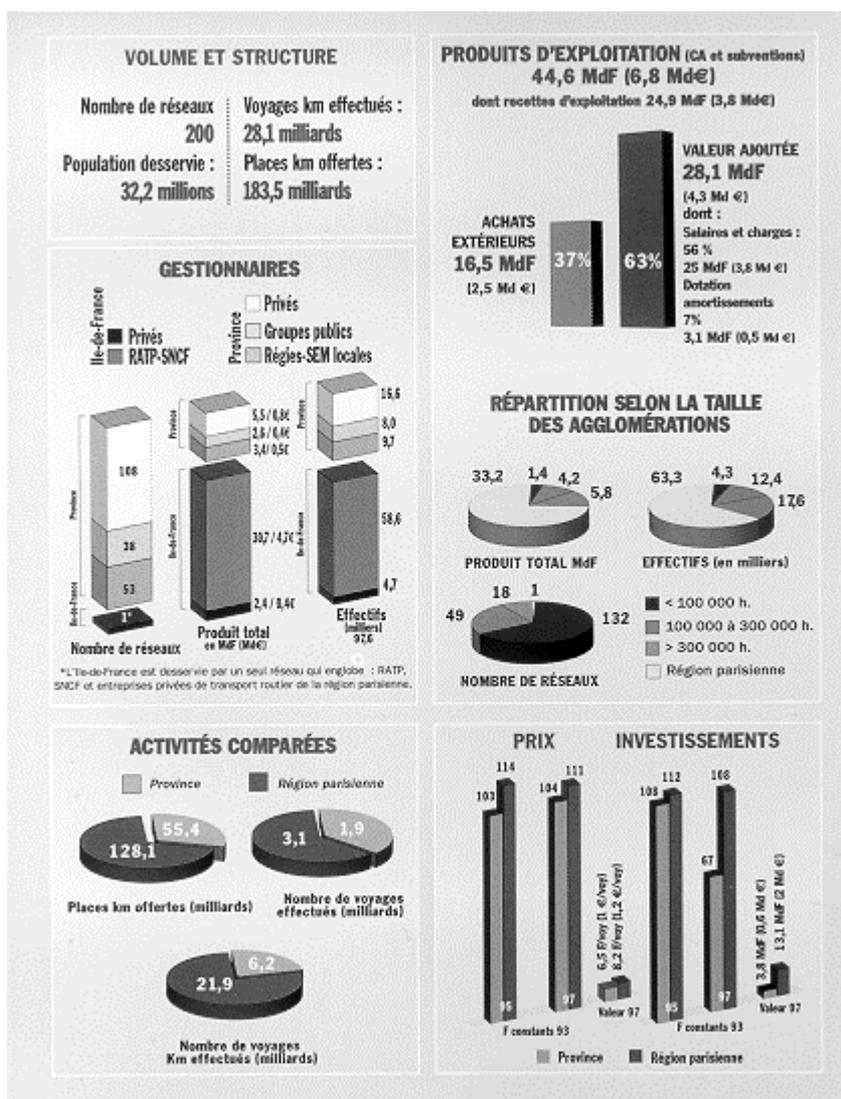
L'influence des politiques de transport, très discutées, est utilement éclairée par les comparaisons internationales. Par rapport à ses voisins européens, la France se caractérise surtout par l'utilisation relativement plus forte des voitures particulières, notamment par rapport aux pays anglo-saxons et d'Europe du nord. Or l'automobile est le premier facteur de pollution atmosphérique. La maîtrise des transports urbains apparaît donc comme un enjeu essentiel en vue de respecter les engagements internationaux pris à Rio, Kyoto et La Haye (couche d'ozone et effet de serre).

Cependant, on ne peut pas dire que la France n'ait pas fait des efforts importants pour développer une offre de transport collectif. Ainsi, à titre d'exemple, les réseaux de transport collectif urbain, hors région parisienne, ont transporté deux fois plus de passagers en 1993 qu'en 1975, grâce à d'importants efforts de financement public, les taux de couverture des seules charges de fonctionnement par les usagers n'étant que de l'ordre de 50 %.

L'organisation des transports publics repose sur les autorités organisatrices intercommunales qui bénéficient d'une ressource affectée (le versement de transport) permettant, depuis les années 1970, des politiques incitatives et le financement d'investissements : le retour du tramway moderne en témoigne mais aussi les métros et les « *sites propres* ».

Le rôle des opérateurs est organisé par des conventions de service public entre l'autorité organisatrice, qui joue le rôle déterminant, et un opérateur, après mise en compétition périodique. Ces mises en compétition avaient commencé avant même la loi Sapin et le changement d'opérateur n'est pas rare.

Graphique 4 : Transports collectifs



Source : CERTU, DIT, GART, INSEE, OEST, RATP, SNCF, STP, UTP.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de décembre 1982 pose le principe du droit au transport s'exprimant par le droit de disposer d'au moins un transport public à des conditions raisonnables de coût pour lui-même et pour la collectivité. Elle affirme la priorité aux transports publics. Le premier enjeu pour les usagers porte sur l'arbitrage entre ces principes et la réalité socio-économique avec notamment l'éclatement des villes en lieux distants difficiles à desservir en transport public et avec l'apparition de « *ghettos* » urbains où les problèmes de sécurité compromettent les conditions de desserte.

La tarification est un deuxième enjeu si l'on considère les conditions économiques de fonctionnement des transports collectifs : sur un produit d'exploitation global de 44,6 milliards de francs par an, les recettes d'exploitation ne représentent que 24,9 milliards de francs, la différence, près de la moitié étant couverte par des subventions. Les transports collectifs sont le service public urbain qui bénéficie le plus de redistribution grâce au versement de transport, qui est à la charge des entreprises, et à des subventions publiques.

Enfin, en terme d'organisation de l'espace urbain, l'efficacité tant économique que pratique des transports urbains est dépendante de la maîtrise des déplacements urbains (c'est-à-dire de l'automobile) et de la matérialisation de la priorité donnée aux transports en commun. La qualité du service offert à l'utilisateur du transport urbain est de fait dépendante de la limitation de l'automobile dans la ville, notamment à travers la politique de stationnement, et de son acceptation par les automobilistes.

C - LA MAÎTRISE PUBLIQUE

Les lois de décentralisation de janvier et juillet 1983 (complétées par la loi du 6 décembre 1992 sur l'administration territoriale de la République, la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité et la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 définissent les compétences respectives des différentes collectivités territoriales :

- les transports ferrés et les transports routiers d'intérêt régional sont confiés à la région ;
- les transports routiers interurbains au département ;
- et les transports urbains à la commune ou au groupement de communes.

Cette séparation institutionnelle des compétences est souvent dommageable à une vision globale des déplacements et à une gestion coordonnée des transports publics, qui correspondraient pourtant à l'attente des voyageurs.

L'émiettement communal - plus de 36 000 communes, soit autant que l'ensemble des pays de l'Union européenne - et les multiples niveaux de compétences sont un frein pour la coordination des politiques.

La loi SRU tente d'y remédier en étendant le versement de transport au périmètre de syndicats mixtes regroupant différentes autorités organisatrices de transport de niveau différent.

1. Les autorités organisatrices des transports urbains

L'Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) est généralement un regroupement de communes dans le cadre d'un Périmètre de transports urbains (PTU), sur lequel est prélevé le versement transport. Il s'agit souvent d'un établissement pluricommunal particulier (au périmètre éventuellement distinct de celui des dossiers de voiries d'agglomération ou du schéma directeur d'urbanisme). Cette autorité compétente pour les transports urbains décide et finance tant les investissements que l'exploitation des réseaux à l'intérieur du périmètre.

2. Le cas particulier du Syndicat des transports d'Ile-de-France

La loi SRU a transformé le Syndicat des transports parisiens (STP) chargé depuis 1959 d'organiser les transports collectifs dans la région parisienne en STIF. Ce texte met en œuvre une plus grande implication du Conseil régional dans les décisions par l'entrée de la région Ile-de-France au sein du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). L'Etat reste majoritaire : il ne s'agit pas d'une régionalisation comme en province, mais d'un meilleur équilibre entre les différentes collectivités territoriales.

La loi a prévu également la création d'un Comité des partenaires du transport public, regroupant les usagers, les organisations syndicales et les organisations professionnelles, ayant pour mission de veiller à la qualité du service : régularité, sécurité, ponctualité, confort, etc. C'est une nouveauté intéressante.

Il a également été mis en place une contractualisation avec les entreprises de transport (RATP-SNCF) qui s'engagent sur le niveau du service rendu et les financements demandés aux collectivités (juillet 2000).

3. Plan d'occupation des sols et schémas d'urbanisme

Les collectivités locales disposent de quelques instruments de planification pour organiser les déplacements. L'aménagement urbain est régi par le Code de l'Urbanisme qui définit le contenu et les procédures des nouveaux Plans locaux d'urbanisme (PLU) se substituant aux Plans d'occupation des sols (POS). Depuis la décentralisation, chaque commune est responsable de son plan d'occupation des sols. Celui-ci doit s'inscrire dans le cadre du schéma d'urbanisme, s'il existe, qui est de la compétence des collectivités locales regroupées dans une structure intercommunale. La région Ile-de-France fait exception à ce dispositif puisque l'élaboration du schéma directeur est confiée à l'Etat mais en étroite liaison avec la région.

Aujourd'hui, les POS définissent notamment les normes de stationnement dans les immeubles privés (habitation, immeubles de bureaux ou centres d'achats). Ils prévoient généralement l'obligation de création de places de stationnement dans tout projet de construction, ce qui incite à la possession et à l'usage des voitures particulières.

Pour renforcer la planification urbaine, la loi SRU rend obligatoire un Schéma de cohérence territoriales (SCOT) pour tous les regroupements de commune (il remplace le schéma d'urbanisme) et prévoit d'unifier l'ensemble POS et ZAC en un seul document d'urbanisme le PLU qui devra présenter un véritable projet urbain et non plus seulement définir l'affectation des sols.

La réalisation des plans de déplacements urbains (LOTI du 31 décembre 1982 puis loi sur l'air du 30 décembre 1996) concrétise une approche globale au niveau des agglomérations (aux autres niveaux territoriaux, l'objectif est d'aboutir à des schémas régionaux et départementaux de transports).

4. Vers une autorité unique des déplacements ?

Au-delà, de nombreux responsables estiment qu'il faudrait aller vers une autorité unique d'agglomération des déplacements, qui coïnciderait avec les regroupements communaux exerçant les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement de l'espace. Le pouvoir de police des maires soulève cependant des difficultés sérieuses pour aller dans ce sens.

Par ailleurs, la loi SRU prévoit la possibilité de création de syndicats mixtes de transport entre la région, le département et les autorités urbaines pour permettre une meilleure coordination entre réseaux de transports publics. Ces structures auraient en charge la mise en place d'une information multimodale, d'une tarification commune, la création de plates-formes tram-train, etc.

D - LE RÔLE DES OPÉRATEURS

La loi sur les transports publics d'intérêt local (1970) et la LOTI (1982) fixent le cadre des conventions de service public. Le document contractuel qui lie l'autorité organisatrice et l'entreprise de transport stipule les obligations de service public et établit le partage des responsabilités et des risques qui en découlent entre les deux partenaires.

Les conventions sont à durée déterminée, généralement de quatre à cinq ans pour les contrats ne portant que sur la gestion du réseau, avec une durée plus longue quand l'exploitant prend en charge des investissements.

La mise en compétition est maintenant obligatoire (loi Sapin de 1993) pour la passation des conventions entre les autorités organisatrices et les exploitants : la mise en concurrence des exploitants se fait sur la base d'un cahier des charges détaillé. La convention doit préciser :

- la consistance générale des services : tracés des lignes, emplacements des arrêts, amplitude des services, capacité et confort des véhicules ;
- les conditions de fonctionnement des services (horaires, etc.) ;
- les obligations des deux parties vis-à-vis des usagers ;
- les conditions de financement des services et notamment la tarification applicable, les modalités de financement du matériel et des installations, la rémunération de l'exploitant ;
- les modalités du contrôle de l'utilisation des fonds engagés ou garantis par l'autorité organisatrice.

Il est par ailleurs recommandé que les conventions prévoient :

- les conditions d'interruption avant l'échéance normale ;
- les motifs pouvant entraîner la renégociation globale du contrat avant terme ;
- les responsabilités de chaque partie dans la fixation des tarifs.

Ces mises en compétition avaient commencé avant même la loi Sapin et le changement d'opérateur n'est pas rare.

En région Ile-de-France, sous l'autorité du nouveau STIF opèrent les deux grandes entreprises publiques (SNCF et RATP) mais également, en grande banlieue, deux groupements d'entreprises privées (APTR et ADATRIF).

En province, la répartition est la suivante : 17 régies (9,3 %), 39 SEM (21,4 %), 14 opérateurs publics (7,7 %) et 122 opérateurs privés (67 %). Cinq grands groupes dominent le marché urbain et interurbain : Transdev (Caisse des dépôts et consignations), Connex ex CGEA-CGFTE (Vivendi-Environnement), VIA-GTI, Cariane (SNCF), Verney. Récemment la SNCF a repris 60 % des actifs de VIA-GTI (88 réseaux de transports urbains), Connex reprenant la plupart des réseaux interurbains et Nice.

Le marché des conventions de service public peut être considéré comme mature grâce à l'existence d'un nombre suffisant d'opérateurs en concurrence et grâce surtout à la compétence collective des collectivités locales disposant d'informations comparatives collectées par le Groupe des autorités responsables des transports (GART), l'Union des transports publics (UTP) et un service technique de l'Etat le Centre d'études sur les réseaux, transport et urbanisme (CERTU).

Cela ne préjuge pas bien sûr de l'efficacité et de la pertinence de la politique de déplacements élaborée par l'autorité organisatrice.

Annexe 6 : Réseaux de communication

A - DESCRIPTION DU SECTEUR

Les réseaux de communication sont devenus multiformes : leurs caractéristiques principales, qui conditionnent fortement la nature et la localisation des usagers, ont, de fait, un impact majeur sur l'aménagement du territoire. A ce titre les collectivités territoriales se préoccupent directement de leur développement. Citons les réseaux concernés :

- Les réseaux de vidéocommunication aujourd'hui capables de fournir de l'accès téléphonique (expérience en cours) et des données numériques (Internet 56 k et ADSL dont le débit varie avec la charge du réseau ; le débit peut atteindre 2 Mbits en période de faible charge.
- Les liaisons spécialisées à grand débit souvent mixtes (fibre optique - satellite). Ces liaisons permettent de couvrir des événements demandant de très grandes capacités (conférences, expositions, manifestations sportives). Elles peuvent être organisées à partir de points fixes et fonctionnent par achat de créneaux satellites ou fibres optiques.
- Les réseaux filaires avec :
 - la boucle locale paire-cuivre ou coaxial avec toutes les techniques disponibles (RNIS, ADSL) ;
 - les réseaux locaux de fibre optique promus par France Telecom, ses concurrents ou des groupes fermés d'utilisateurs.
- Les liaisons hertziennes avec :
 - le réseau GSM (2ème et 3ème générations supportant la transmission de données à bas débit) ;
 - le réseau UMTS à déployer supportant la transmission de données à un débit adapté pour la transmission d'images compressées ou de gros fichiers.
- La boucle locale radio promue comme une alternative à l'ADSL qui nécessite des infrastructures importantes, avec un maillage serré du territoire, du fait de la limitation de distance (2-3 km) du trajet filaire final.
- Les réseaux radio spécialisés professionnels (pour mémoire).

Un réseau mondial téléphonique satellitaire pour des usages à haute valeur ajoutée devrait subsister.

B - LES ENJEUX POUR LES USAGERS

L'utilisateur a besoin d'un service universel de télécommunication dont le contenu s'avère aujourd'hui en forte évolution, du fait du transfert progressif vers les médias et les télécommunications, de services vitaux (santé, banque, administration, achats de billets, vente par correspondance...)

L'accès à ces services vitaux, via les réseaux de télécommunication, doit rester à un coût abordable pour ne pas générer de nouvelles ségrégations sociales.

Par ailleurs, une partie toujours plus grande des usagers a besoin de services spécialisés à un point tel que les services de télécommunication seraient ceux où le service sur mesure de chacun prendrait le plus le pas sur un service uniforme pour tous.

La capacité des réseaux et des services de télécommunication à répondre à ces attentes multiples conditionne en partie la compétitivité et donc l'attractivité des territoires.

C - LA MAÎTRISE LOCALE

Les attentes des usagers décrites ci-dessus ne laissent pas indifférentes les collectivités territoriales même si les activités de télécommunication relèvent normalement de la sphère du marché et ne tombent que par exception dans la sphère publique.

Les initiatives déjà prises ou susceptibles d'être prises par les collectivités territoriales se situent à tous les niveaux :

- Incitation des opérateurs à la création de réseaux. Les interventions sont diverses. Elles portent aussi bien sur le financement des pylônes GSM pour permettre la couverture territoriale de zones rurales que sur la conduite de réflexion dans le cadre de schémas territoriaux (régionaux, départementaux ou d'agglomération).
- Si nécessaire, et dans des circonstances adaptées, les collectivités promeuvent directement les réseaux dans trois cas principaux : vidéocommunication, groupe fermé d'utilisateurs ou réseau haut débit (en application de la loi d'orientation du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire).
- Au-delà, les collectivités sont responsables de l'organisation de l'occupation du domaine public, routier notamment ; elles sont également chargées de l'instruction des dossiers pour l'occupation des terrains privés.
- Enfin, elles ont de très larges responsabilités en tant qu'utilisatrices de services et responsables de la publicité de très nombreux documents et décisions administratives.

Autant dire que les contraintes qui pèsent aujourd'hui sur leurs interventions, qui se trouvent strictement encadrées, sont un frein réel au plein exercice de leurs responsabilités, notamment celles d'aménageur de leur territoire.

D - LE RÔLE DES OPÉRATEURS

Les opérateurs sont aujourd'hui intéressés par une activité dont la croissance devrait rester à un niveau élevé dans l'avenir.

Le cadre d'intervention des opérateurs est aujourd'hui contraint par plusieurs facteurs de nouveautés :

- impératif fait à France-Telecom de céder du terrain et de rendre des comptes à une Agence de régulation des télécommunications (ART) plus pugnace que prévu vis à vis de l'opérateur historique ;

- articulation en cours de rodage de l'intervention des différents acteurs publics : Etat, ART, conseil de la concurrence, collectivités territoriales ;
- pratiques financières intéressées mais variables des pouvoirs publics en Europe (mises aux enchères). Rappelons que la loi Sapin a interdit les droits d'entrée aux collectivités délégantes même pour mise à disposition d'un réseau déjà construit et leur appartenant ;
- contexte financier très réactif aux contraintes pesant sur la rentabilité à long terme des réseaux (droits d'entrée et autres coûts de déploiement, mise au point des techniques).

Dès lors que le lien terminal à l'utilisateur ne se généralise pas de façon hertzienne ou satellitaire, avec un maillage réduit d'ouvrages au sol, il apparaît cependant clairement que les gestionnaires du territoire auront des positions déterminantes à tenir dans la promotion des infrastructures. Parallèlement, l'Etat et l'ART auront, au niveau central, à organiser un véritable droit d'utilisation ainsi que l'interopérabilité des réseaux. Il est anormal que la multiplication des infrastructures concurrentes vienne poser des problèmes d'insertion paysagère et freiner le développement d'un service dont tous reconnaissent qu'il deviendra vraisemblablement un des principaux services d'intérêt général. Les deux premières ouvertures à rendre effectives sont les droits d'utilisation de la boucle locale (paires cuivres des réseaux locaux desservant les clients finaux) et l'interopérabilité des réseaux GSM/UMTS dans les zones où plusieurs opérateurs en concurrence ont obtenu ou obtiendront des licences.

Il faut noter que l'énergie et les communications comportent à la fois des réseaux locaux de distribution liés à des réseaux nationaux de transport d'énergie ou d'information, mais aussi parfois des réseaux locaux de production et de distribution : chaleur et « *force* » par exemple.

Il se trouve enfin que les réseaux locaux de distribution peuvent être bouleversés à terme par la récente ouverture à la concurrence des réseaux nationaux d'énergie.

Annexe 7 : L'organisation des services publics locaux en réseaux

	Nature du service public . Economique . Territoriale . Régime d'exploitation	Régime d'exploitation . Texte de référence . Type d'autorisation/contrat	Opérateurs . Historique . Privé, public, mixte
Eau potable	. Industriel/commercial . Local-communal . Gestion déléguée/Régie	. CGCT ¹ et Loi Sapin . Affermage et concession . Régies et code des marchés publics	. Pas d'opérateur historique . Gestion déléguée prédominante sous forme d'affermage . Régies importantes et quelques SEM
Assainissement	. Industriel/commercial, partiellement administratif (réseaux pluviaux) . Local-communal . Régie et gestion déléguée	. CGCT ¹ . Loi sur l'eau de 1992 . Loi Sapin . Affermage et régies avec éventuel contrat d'exploitation	. Pas d'opérateur historique . Fermiers et exploitants en régie se partagent l'activité
Déchets	. Administratif (taxe) ; industriel/commercial en cas de redevance . Communal et départemental . Régies à l'entreprise ou gestion déléguée	. CGCT ¹ . Lois sur les déchets de 1975 et 1992 . Régies et contrats d'exploitation régis par le Code des marchés publics . Affermage ou concession en cas de financement par redevance	. Pas d'opérateur historique . Séparation fréquente des activités de collecte de celles de traitement/élimination . Apparition de nouvelles activités (tri, recyclage)
Electricité (distribution publique)	. Industriel/commercial . Local-départemental. Péréquation tarifaire . Gestion déléguée dominante	. Lois de 1906, 1946 et 2000 . Concession en ville. Affermage en zone rurale . Quelques régies (5 %)	. Opérateurs historiques EDF (95 %) - Régies et SEM (5 %) . Marché de la production/fourniture en cours de constitution
Gaz (distribution publique)	. Industriel/commercial . Communal et quasi péréquation tarifaire . Gestion déléguée dominante	. Lois de 1906, 1946 et 1998 et lois de transposition de directives européennes en cours de préparation . Concession quasi exclusive . Quelques régies . Quelques permissions de voirie au profit de GDF	. Opérateur historique GDF (95 %) - Régies et SEM (5 %) . Plan de desserte triennal à l'origine de l'extension territoriale du service dans des zones semi-urbaines ou rurales
Réseaux de chaleur	. Industriel/commercial . Communal . Gestion déléguée dominante	. CGCT ¹ et lois 1980 (chaleur) et 1996 (air) . Concession et affermage quasi exclusifs . Quelques permissions de voirie	. Pas d'opérateur historique . Quelques régies et surtout opérateurs privés . Part importante du secteur organisé en réseau chaufferie d'immeubles
Vidéocommunication	. Industriel/commercial . Réseau local . Gestion déléguée dominante	. Loi de 1986 . Gestion déléguée de l'exploitation du réseau . Propriété des relais locaux (40 %) (anciennes 1 ^{ère} et 5 ^{ème} chaînes et Arte)	. Plus d'opérateur historique dominant (TDF) . Evolution du nombre et de la nature des opérateurs . Perspectives nouvelles avec téléphone, transport de données et Internet

Télécommunication (filaire)	. Industriel/commercial . Réseaux locaux et nationaux . Licence dans le marché avec exception en service local ou en réseau fermé d'utilisateurs	. Lois de 1996 et 1999 . Licences art. L-33 et L-34 du Code des télécommunications . Secteur local de type SPIC avec contraintes sur les conditions de création . Autorisation d'occupation du domaine public par les collectivités territoriales	. Opérateur historique (PTT puis France Télécom) . Opérateurs entrants importants . Réseaux spécialisés locaux maîtrisés par les grandes villes, départements ou régions
Télécommunication (hertzien)	. Industriel/commercial . Réseaux locaux (BLR, GSM ; UMTS) et nationaux . Licences régionales ou nationales avec interventions publiques dans la programmation et le financement	. Lois de 1996 et 1999 . Licences code des télécommunications . Promotion des infrastructures par certaines collectivités territoriales (relais GSM)	. Mêmes opérateurs que pour le filaire mais sélectionnés par la capacité financière et technologique

Source : Conseil économique et social.

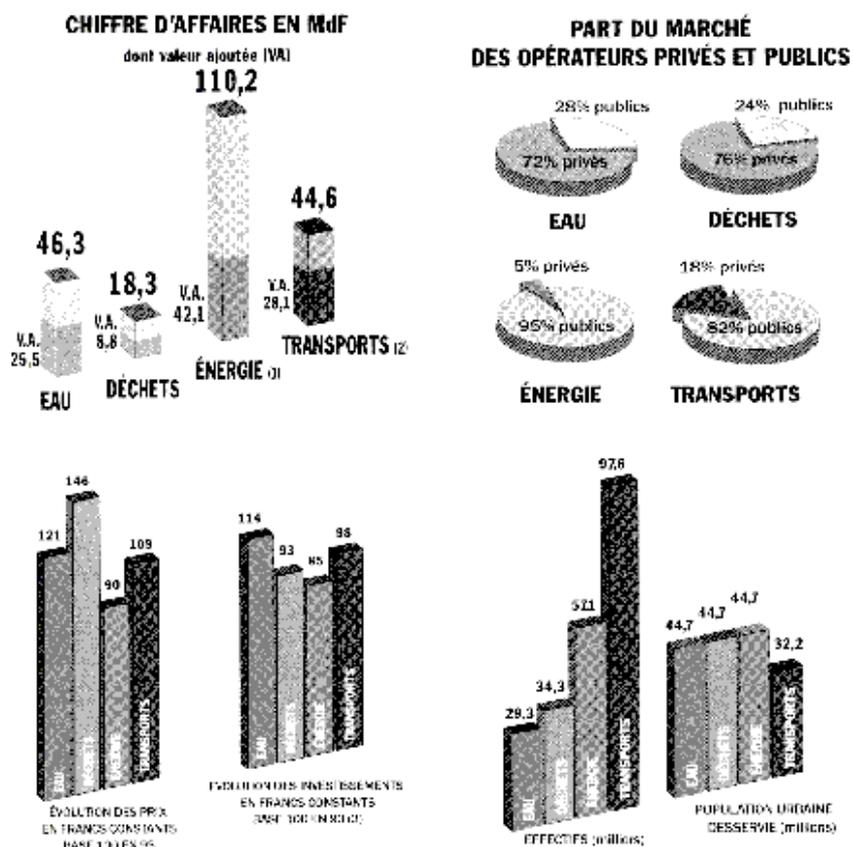
¹ CGCT : Code général des collectivités territoriales.

Autres services parallèles ou complémentaires :

- Cycle de l'eau : irrigation-drainage
- Assainissement : exploitation des installations individuelles, épandage des boues
- Déchets : recyclage des matériaux de construction, traitement des boues

Annexe 8 : Chiffres clés des services urbains - Récapitulatif

Graphique 5 : Chiffres clés des services urbains



Source : Estimations réalisées par RDI, sous la responsabilité du Centre d'analyse économique, de synthèse et de prévision (DAEI).

¹Electricité, gaz et chauffage urbain (hors production et acheminement interurbain pour l'électricité et le gaz).

²Pour les transports, il s'agit du produit d'exploitation, qui inclut les recettes d'exploitation et les subventions d'exploitation et d'équilibre.

³Cumul des investissements des opérateurs et des autorités organisatrices.

Les communes urbaines sont définies comme les communes situées dans des « *espaces à dominante urbaine* ». Elles comprennent, conformément à la définition de l'INSEE, à la fois les « *pôles-urbains* » et les communes périphériques dont plus de 40 % des actifs résidents vont travailler dans un pôle urbain.

Annexe 9 : Quelques données chiffrées sur les réseaux locaux (toutes communes urbaines et rurales- estimation 2000)

2000	Population desservie (en millions d'habitants)	Nombre de clients/usagers (en millions de clients/usagers)	Quantités livrées	Chiffre d'affaires HT (MdF)	Pourcentage de l'activité totale ⁴	Nombre d'opérateurs	
						Dominants	Significatifs
Eau potable (réseaux publics)	60	24	2,5 milliards de m ³ eau domestique 1 milliard de m ³ usages tertiaire et professionnel ³ 1,5 milliard de m ³ usages industriels et agricoles ³	30	70 %	3	≈ 10
Assainissement							
- collecte	40	15	2,5 milliards de m ³ collectés	20	85 %	3	≈ 8
- individuel	15	10	2 milliards de m ³ traités collectivement				
Déchets	59	30 (assuj.)	20 millions de tonnes OM collectés	20	80 %	2	≈ 15
Electricité (distribution publique ≤ 20 kv)	60	30	280 TWh ²	140	75 %	1	≈ 10
Gaz (distribution publique ≤ 8 bars)	43 ¹	10	240 TWh ²	35	65 %	1	≈ 5
Réseaux de chaleur/froid	8 ¹	0,1 (points de livraison) 2,2 (clients finals)	26 TWh	6	90 %	2	< 5
Réseaux câblés locaux	3,5 (?)	1,4 prises (?)		2	95 %	3	≈ 10
GSM	23	22		50	100 %	3	
Boucle locale	59	27		150	80 %	1	≈ 10

Source : Conseil économique et social

¹Population des communes desservies en tout ou partie²Consommation des services de distribution³Usages sur réseaux publics⁴Après intégration des activités de production et des mécanismes de redistribution

Annexe 10 : Les mécanismes de perception des services collectifs locaux

A la demande de l'Institut de la gestion déléguée, l'Institut BVA a réalisé une enquête en face à face auprès d'un échantillon représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus.

1 062 personnes ont été interrogées du 11 au 13 septembre 1997.

Echantillon construit selon la méthode des quotas : sexe, âge, profession du chef de famille, catégorie d'agglomération, région.

I - PERCEPTION DES SERVICES COLLECTIFS LOCAUX

**Une image globalement positive des services collectifs locaux
auprès du grand public, malgré leur coût jugé élevé :**

Les services collectifs locaux, pour une très large majorité des personnes interrogées, sont utiles (pour 97 %), pratiques (pour 90 %), efficaces (pour 83 %), compétents (pour 82 %), et correspondent bien aux besoins des habitants (pour 81 %).

Pour une part moins importante mais toujours majoritaire des interviewés, ils sont également équitables (pour 62 %)¹.

S'ils sont perçus comme étant compliqués dans leur fonctionnement par seulement 38 % des interviewés (contre 48 % qui pensent le contraire) et comme étant mal gérés par 30 % (contre 49 %), leur principal défaut est d'être chers (ce qualificatif s'applique bien aux services collectifs locaux pour 66 % des personnes interrogées).

Depuis quelques années, des services de meilleure qualité

Plus d'une personne interrogée sur deux considère que par rapport à il y a quelques années, la qualité des services collectifs locaux s'est améliorée (58 %). Les autres considèrent, pour la plupart d'entre eux, que celle-ci n'a pas changé (31 %). Seuls 7 % des interviewés estiment qu'il y a eu détérioration de la qualité des services collectifs locaux.

**Ainsi, aujourd'hui plus de 8 personnes interrogées sur 10 se déclarent satisfaites
des services collectifs locaux qui existent dans leur commune**
(84 % contre 13 % qui se disent insatisfaites)

Et plus de 6 personnes interrogées sur 10 s'estiment bien informées à propos de ces services
(61 % contre 38 % se déclarant mal informés)²

¹ Cette proposition est toutefois plus importante parmi les personnes âgées que parmi les plus jeunes (65 ans et plus : 70 % - moins de 25 ans : 50 %). Les personnes âgées semblent en effet avoir globalement une meilleure image des services collectifs locaux que les plus jeunes, ainsi qu'une plus grande satisfaction.

² Sont mieux informés : les personnes âgées et les habitants du Bassin parisien ; sont moins bien informés : les plus jeunes, les habitants du Centre Est, les personnes qui ne pensent pas que la qualité des services collectifs locaux s'est améliorée depuis quelques années et celles qui se considèrent insatisfaites de ceux existant dans leur commune.

LES SERVICES PLÉBISCITÉS :
la distribution de l'électricité et du gaz,
la collecte des déchets,
la distribution de l'eau.

1. La distribution de l'électricité/du gaz :

Des différents services étudiés, c'est le service qui génère la plus grande satisfaction (92 % des interviewés, dont 37 % qui se déclarent très satisfaits).

Les tarifs semblent constituer l'élément le plus important pour juger ce service (ce critère est cité par 78 % des personnes interrogées devant le rôle de conseil et le contact avec le personnel, qui recueillent respectivement 12 % et 6 %).



Deux données qui peuvent expliquer que 85 % des personnes interrogées ne soient pas prêtes à payer plus pour bénéficier d'un service de meilleure qualité¹.

Face au service de distribution de l'électricité et du gaz, on se sent avant tout consommateur (44 % des personnes interrogées), parfois usager (29 %) ou client (29 %).

2. La collecte des déchets :

Le niveau de satisfaction des personnes interrogées pour ce service est également très élevé (85 %, dont 32 % d'interviewés très satisfaits).

La régularité des passages des bennes à ordures semble être un élément plus important pour les interviewés que le recyclage ou le tri sélectif des déchets puisque il est cité par près d'un interviewé sur deux (49 %) contre respectivement 29 % et 20 % pour le recyclage et le tri.

Une très large majorité des personnes interrogées (72 %) ne se montre pas prête à payer plus cher pour bénéficier d'un service de collecte des déchets de meilleure qualité (ils sont 26 % à déclarer l'inverse)².

Enfin, face à ce service, la plupart des personnes interrogées se sentent plus usagers (61 %) que clients (19 %) ou consommateurs (15 %).

¹ Une fois encore, l'âge est discriminant : ils sont 92 % chez les plus de 65 ans alors qu'ils ne sont que 72 % chez les moins de 25 ans. On a vu précédemment que les plus âgés étaient en effet généralement plus satisfaits par les services collectifs locaux.

² Comme c'est le cas pour la distribution de l'électricité ou du gaz, les plus âgés se montrent encore moins disposés à payer plus (81 %) que les jeunes (58 %).

3. La distribution de l'eau :

Un niveau de satisfaction comparable à celui obtenu pour la collecte des déchets (84 % de satisfaits, dont 27 % très satisfaits).

Le critère « *qualité de l'eau* » semble primer sur l'élément « *prix* » pour juger ce service : la qualité est citée comme étant l'élément le plus important par 75 % des personnes interrogées contre 23 % qui citent le prix. Parallèlement, près de trois quarts des interviewés ne se déclarent pas prêts à payer plus cher pour bénéficier d'un service de distribution d'eau de meilleure qualité (73 %)¹. Comme pour la collecte des déchets seule une personne sur quatre affirme le contraire.

Un service satisfaisant, dont la qualité ne semble donc pas remise en cause.

Comme pour le service de distribution de l'électricité et du gaz, on se sent par rapport au service de distribution de l'eau d'abord consommateur (46 % des personnes interrogées), parfois usager (30 %) ou client (22 %).

DES OPINIONS PLUS MITIGÉES CONCERNANT :
 les transports en communs,
 la restauration collective,
 la gestion des réseaux de chaleur,
 le stationnement payant, les parkings.

Des services qui ne sont pas utilisés par tous (contrairement à ceux étudiés précédemment), d'où un nombre souvent important de personnes interrogées qui ne se prononcent pas sur les différentes questions concernant ces quatre services.

4. Les transports en commun :

Près de la moitié des personnes interrogées (49 %) s'estime satisfaite du service des transports en commun, l'autre partie n'est constituée que pour moitié d'insatisfaits (26 %) tandis que 25 % des interviewés ne se prononcent pas ou ne se sentent pas concernés.

Parmi les éléments jugés importants pour évaluer ce service, aucun ne se démarque vraiment des autres. Sont principalement cités : la sécurité (36 %), les tarifs (29 %), la ponctualité (28 %), les horaires (25 %) et l'étendue du réseau (23 %), les autres éléments n'étant cités que par moins de 10 % des personnes interrogées.

Là encore, une large majorité des interviewés ne souhaite pas payer plus cher pour bénéficier de transports en commun de meilleure qualité (65 % contre 21 % qui déclarent le contraire).

Enfin, par rapport à ce service on se considère le plus souvent usager (43 %), parfois client (23 %) mais très rarement consommateur (seulement 6 %). On notera là encore un taux important de non-réponses à cette question (28 %).

5. La restauration collective :

45 % des personnes interrogées sont satisfaites de ce service contre seulement 18 % de personnes insatisfaites (les autres ne s'étant pas prononcées à ce sujet).

¹ Taux à nouveau plus important chez les 65 ans et plus : 84 %, que chez les moins de 25 ans : 61 %.

La qualité de la nourriture est le premier élément qui importe dans ce service (cité par 64 % des interviewés). Autres éléments importants : la variété des menus et les prix pratiqués, cités par près d'un tiers des personnes interrogées (33 % et 31 %).

La restauration collective est le service pour lequel on est le plus prêt à payer plus cher pour qu'il soit de meilleure qualité, parmi tous les services étudiés : 30 % des personnes interrogées sont en effet de cet avis. Il reste cependant près d'une personne sur deux (46 %) de l'avis contraire.

La relation à ce service ne se définit pas clairement : on se considère plutôt client dans 23 % des cas, et dans une proportion comparable, plutôt consommateur (22 %). Seuls 14 % se sentent plutôt usagers de la restauration collective tandis que 41 % ne se positionnent pas.

6. La gestion des réseaux de chauffage urbain :

Ce service semble finalement concerner peu de personnes dans la mesure où de 41 à 61 % des personnes interrogées ne répondent pas aux questions concernant ce service. Ainsi, environ un tiers des interviewés (34 %) sont satisfaits de la gestion des réseaux de chauffage urbain, contre une très faible proportion de personnes insatisfaites (5 % seulement)¹.

Le prix de la chaleur apparaît comme l'élément le plus important (cité par 20 % des interviewés), suivi de près par la possibilité d'être chauffé à n'importe quelle période de l'année (18 %), puis par le confort qui arrive en dernière place (15 %).

Seulement 11 % des personnes interrogées se déclarent prêtes à payer plus cher pour une gestion des réseaux de chauffage urbain de meilleure qualité, contre 47 % qui affirment le contraire.

Enfin, 54 % des interviewés ne savent pas définir leur relation à ce service, si relation il y a. Les autres se positionnent dans des proportions comparables comme usagers (18 %), consommateurs (15 %) ou clients (13 %).

7. Le stationnement payant et les parkings

Parmi les services étudiés, le stationnement payant et les parkings constituent le seul service collectif local pour lequel le nombre de personnes insatisfaites est supérieur au nombre de personnes satisfaites (37 % contre seulement 31 %).

Parmi les éléments jugés importants pour évaluer ce service, aucun ne se distingue particulièrement des autres. Sont principalement cités : le prix du stationnement (37 %), le nombre de places disponibles (36 %) et la sécurité (35 %).

Seuls 8 % des personnes interrogées se déclarent prêtes à payer plus cher pour bénéficier d'un service de meilleure qualité contre une très large majorité (72 %) qui est de l'avis contraire.

Enfin, par rapport au stationnement payant et aux parkings, on se sent d'abord usager (39 %), parfois client (21 %) mais rarement consommateur (10 %).

¹ Sur la base des répondants (personnes qui se sont prononcées), cette répartition revient à 87 % de satisfaits contre 13 % d'insatisfaits.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Jean Bergougnoux
Services publics en réseau - Perspectives de concurrence et nouvelles régulations
La documentation française, 2000.

Jean-Claude Boual et Philippe Brachet
L'évaluation démocratique, outil de citoyenneté active
L'Harmattan 2000

Sous la direction de Robert Boyer et Yves Saillard
Théorie de la régulation - Etats des savoirs
La Découverte, 1995.

Nicolas Curien et Michel Gensollen
Economie des télécommunications
ENSPTT, Economie, 1992.

Jean-Marie Delarue
Banlieues en difficultés : La relégation
Rapport au Premier ministre, Syros Alternatives, juillet 1991.

Philippe Delmas
Le maître des horloges
Odile Jacob, 1991.

Gabriel Dupuy
Systèmes, réseaux et territoires
Presses de l'ENPC, 1985.

Michel Garépy et Michel Marié
Ces réseaux qui nous gouvernent ?
L'Harmattan, 1997.

Jean Louis Huot, Jean-Paul Thelman et Dominique Vabelle
Naissance des cités
Nathan 1990.

Marceau Long
Négocier, gérer et contrôler une délégation de service public
Préface de Jean-Paul Delevoye
La documentation française, 1999.

Claude Martinand

Le génie urbain

Rapport au ministre de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports

La documentation française, 1986.

Nicole Questiaux

L'utilité publique aujourd'hui

Rapport du Conseil d'État, novembre 1999.

Jean-Michel Roux et Gérard Bauer

La rurbanisation ou la ville éparpillée

Éditions du Seuil, 1976.

TABLE DES SIGLES

AOTU	: Autorité organisatrice des transports urbains
ART	: Agence de régulation des télécommunications
BOT	: Built, Operate, Transfer
CERTU	: Centre d'études sur les réseaux, transport et urbanisme
CJCE	: Cour de justice des communautés européennes
CNIS	: Conseil national de l'information statistique
CNR	: Compagnie nationale du Rhône
CNR	: Conseil national de la Résistance
EPCI	: Etablissements publics de coopération intercommunal
FSGT	: Fonds spécial des grands travaux
GART	: Groupe des autorités responsables des transports
LOTI	: loi d'orientation sur les transports intérieurs
PFI	: Private Finance Initiative
PLU	: Plans locaux d'urbanisme
POS	: Plans d'occupation des sols
PTU	: Périmètre de transports urbains
SCOT	: Schéma de cohérence territoriales
SCOT	: Schémas de cohérence territoriale
SIG	: Systèmes d'information géographique
SRU	: Solidarité et au renouvellement urbains
SRU	: Solidarité et au renouvellement urbains
STIF	: Syndicat des transports d'Ile-de-France
STP	: Syndicat des transports parisiens
TPU	: Taxe professionnelle unique
UTP	: Union des transports publics
VRD	: Voies et réseaux divers

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : L'opinion, la ville de demain et les transports publics	41
Graphique 1 : Eau (Traitement et distribution d'eau potable, assainissement et épuration des eaux usées).....	84
Graphique 2 : Collecte et traitement-valorisation des déchets.....	88
Graphique 3 : Distribution d'énergie en réseau.....	95
Graphique 4 : Transports collectifs.....	101
Graphique 5 : Chiffres clés des services urbains	112
Schéma 1 : Deux modèles de régulation et de maîtrise	24