

# **36<sup>ème</sup> congrès des Sem Marseille**

**mardi 15 octobre**

## **Allocution prononcée par Patrick DEVEDJIAN, Ministre délégué aux Libertés locales**

Monsieur le Président de la Fédération Nationale des SEM, cher Loïc,  
Monsieur le Vice-président MAHE, Monsieur le Préfet OLIVIER, Mesdames et  
Messieurs les Présidents de Sociétés d'Economie Mixte, Mesdames et Messieurs les  
Elus, Mesdames et Messieurs,

Cher Loïc, j'ai répondu avec plaisir à cette invitation à venir prendre la  
parole devant vous, à l'occasion du 36<sup>e</sup> Congrès, qui se tient à un moment où l'actualité  
des collectivités locales est particulièrement vive.

Demain, le Conseil des Ministres devrait approuver le projet de Loi  
constitutionnelle qui dotera les collectivités locales des moyens et des prérogatives qui  
leur permettent de relever le défi de la décentralisation, dans un texte qui est déjà à peu  
près connu, que la presse a fait connaître, et qui est intégralement maintenu dans le  
projet du Gouvernement.

Dans trois jours se tiendront à Nantes les assises, auxquelles vous avez  
fait allusion, Monsieur le Président, celles des libertés locales. Ce sera la première  
occasion. Elles inaugurent un vaste débat national qui, à travers les 26 régions de la  
métropole et de l'outremer, sera l'occasion de donner la parole à tous les acteurs locaux.

Ces assises devront faire émerger les attentes et les besoins, sur la base  
desquels reposera ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'acte 2 de la  
décentralisation, c'est-à-dire ce qui succédera à l'adoption du projet constitutionnel.

Acteur privilégié du développement économique, et au-delà de l'action publique locale en général, vous serez naturellement appelés à jouer un rôle de tout premier plan dans cette grande aventure collective. Je souhaite naturellement vous voir participer à ces assises des libertés locales.

Compte tenu de cette actualité, je voudrais tout d'abord, et rapidement devant vous, rappeler les grandes lignes de l'action que souhaite mener le Gouvernement dans le domaine de la décentralisation.

Je dirai ensuite quelques mots pour répondre aux attentes et à la demande d'évolution du régime juridique des Sociétés d'Economie Mixte locales.

Quelle est la démarche du Gouvernement ?

Dans son discours de Rouen, qui est à la base du projet du Gouvernement, le 10 avril 2002, le Président de la République a marqué son intention de donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité.

Vous voilà exaucé, Monsieur le Président, puisque c'est ce que vous demandiez tout à l'heure. Notre pays en effet, riche de sa diversité géographique et historique, ne doit pas étouffer sous le poids de l'uniformité et de la réglementation, dont vous avez rappelé tout à l'heure la contrainte.

Il ne peut rester figé dans la même organisation sans s'adapter à l'évolution du monde. Si nous voulons une France responsable, libre, solidaire, nous devons faire confiance à l'initiative locale, la libérer effectivement pour ancrer enfin dans les esprits la République des proximités qui a été appelée de ses vœux par le Premier Ministre.

La décentralisation n'est pas une simple modalité d'organisation administrative parmi d'autres. C'est au contraire un choix politique, au sens le plus élevé du terme, qui est lourd et structurant. C'est la condition nécessaire au rétablissement de l'autorité publique, et donc de la légitimité même de l'action publique, si souvent contestée aujourd'hui.

-----

Il s'agit, par un service de proximité, de mieux répondre à l'aspiration des citoyens d'un service public de qualité. Il ne s'agit pas de démanteler l'Etat, bien au contraire, mais de mieux organiser le service public.

Nous avons tous assisté le 21 avril aux conséquences d'une crise politique majeure. Nos concitoyens ne comprennent plus qui décide, qui est responsable, quelle est leur capacité d'influence à eux, électeurs, sur la décision. Se sentant écartés de la chose publique par l'administration de la chose publique elle-même, ils s'éloignent tout naturellement de ceux qui sont censés la représenter.

Notre pays a, en conséquence, un besoin vital et urgent, de voir enfin rétablie la notion de responsabilité dans l'action publique. Il n'y a qu'en rapprochant le décideur du citoyen que l'on pourra accroître la responsabilité de l'élu dans ses choix, et que l'on responsabilisera le citoyen dans ses demandes. Tel est notre objectif et, pour atteindre ce but, nous avons prévu trois étapes.

La première, et on en parlait, c'est la modification de la Constitution pour créer les outils, et seulement les outils, grâce auxquels les collectivités locales pourront choisir la compétence qu'elles souhaitent exercer, disposer des moyens pour les mettre en œuvre, et soumettre même aux citoyens, le cas échéant, par voie de référendum, des choix importants.

Deuxième étape, nous engageons parallèlement un véritable dialogue avec le pays sur ses attentes pour faire émerger, au plus près du terrain, les besoins et les projets, tel est l'enjeu des assises des libertés locales, qui rythmeront le débat à partir de vendredi prochain à Nantes, jusqu'en janvier 2003, et qui viendront ici à Marseille, grâce à l'organisation de Monsieur le Préfet OLIVIER, qui a dépensé beaucoup de soin et d'énergie, le 25 octobre prochain.

Je vous invite en conséquence à vous impliquer dans la démarche, à y participer, à vous exprimer. L'expérience à la tête des SEM et, Monsieur le Président, vous venez de nous en donner un échange, apportera naturellement un éclairage précieux au débat, tant il est vrai que les SEM sont un outil privilégié de l'action des collectivités locales.

-----

Troisième étape, tout le monde n'a pas parfaitement compris parfois, faute d'explications suffisantes, ce cheminement. Après que des assises nationales auront fait la synthèse des 26 assises régionales, de tout ce qui aura émergé des consultations parallèles qui se tiendront, le Gouvernement proposera au Parlement, au printemps 2003, une première série de transferts de compétences et d'expérimentations, les deux à la fois.

Les expérimentations ne précèdent pas nécessairement les transferts. Ce qui est simple et évident à transférer pourra être déterminé dès le débat parlementaire du printemps. Ce qui pose plus de problèmes et ce qui demande davantage de réflexions pourra donner lieu concomitamment à une expérimentation.

Ces trois étapes résument à elles seules notre vision de la décentralisation. Elles font une différence avec tout ce qui a pu être fait jusque là. Il s'agit en effet d'une réforme constitutionnelle.

Cela veut dire qu'elle est irréversible. On ne pourra pas revenir en arrière, sauf à modifier à nouveau la constitution. Le peuple est souverain naturellement.

C'est une décentralisation qui n'est pas concédée par l'Etat, comme cela a pu être le cas dans le passé, même si cela a été fort utile. Elle est alimentée par les aspirations et par les demandes des collectivités locales et des citoyens.

Une réforme en plus qui est permanente, elle ne s'achèvera pas par le travail que nous aurons au printemps. Je rappelle qu'il est prévu dans le dispositif un rendez-vous annuel de décentralisation au Parlement.

Chaque année, il y aura une semaine consacrée à ce débat de décentralisation. Il permettra d'en faire l'évaluation, le bilan, de prendre les décisions sur de nouveaux transferts, et même sur des centralisations parce qu'il apparaîtra, au niveau local, que ce n'est pas l'échelon adéquat.

Chaque année, le problème pourra être réexaminé, l'outil est permanent.

Voilà rapidement le cadre innovant dans lequel les collectivités locales et les SEM trouveront à exercer leurs activités.

-----

Je souhaite à présent vous dire quelques mots sur la loi du 2 janvier 2002, dont vous avez parlé Monsieur le Président, et qui vient de moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales. Ce d'autant plus que votre Fédération tient son premier congrès depuis l'adoption de cette loi par le Parlement.

Le cadre est évidemment rénové. Les SEM sont un outil reconnu, qui est mis au service de l'action des collectivités locales. Toutefois, les incertitudes juridiques, qui les entouraient il y a encore peu de temps, plaidaient pour une réforme en profondeur.

Cette réforme devait, sans entraver leur dynamisme, permettre aux SEM de se développer dans un cadre juridique sécurisé, tant au regard des fonds publics, dont elles ont la responsabilité que des élus qui en assument la direction.

C'est cette double préoccupation qui a conduit le législateur à intervenir. Le texte publié au Journal Officiel le 2 janvier 2002 est, à cet égard, tout à fait symbolique d'un renouveau des SEM.

La promulgation de cette loi, qui est d'origine parlementaire, rappelons-le, est tout d'abord l'aboutissement d'un travail législatif qui s'est déroulé dans un véritable esprit de consensus. Le fait est rare et mérite d'être souligné, mais il n'étonne pas car il est vrai que les SEM, même quand elles ont des désaccords entre elles, dans leur organisation ou dans leur constitution, savent vivre le consensus au profit de leur mission.

Les débats ont été des plus constructifs. Ils ont permis d'aboutir à une rédaction équilibrée. Il s'est en effet agi de veiller à ce que le dispositif permette un véritable assouplissement des règles de gestion des SEM, tout en préservant d'une part la cohérence du texte au regard des lois dites nouvelles, les lois de régulation économiques (SRU), et ayant d'autre part le souci permanent que les élus, qui participent au fonctionnement des SEM, soient le moins exposés possible. Dieu sait s'il y en a !

-----

Votre Fédération a bien entendu joué un rôle très important dans l'élaboration de ce texte. C'était normal, compte tenu de son expérience.

Vous comprendrez dès lors que le Ministre, Délégué aux libertés locales, soit tout particulièrement attentif à ce que cet équilibre, qui a été atteint, soit maintenu.

C'est pourquoi on doit, dès à présent, s'interroger pour savoir si les buts poursuivis sont désormais bien en adéquation avec la lettre du nouveau dispositif législatif, et si les pratiques qui résulteront de sa mise en œuvre répondront effectivement aux attentes des acteurs de l'économie mixte.

J'insisterai dès lors pour ma part sur deux objectifs de cette loi.

Une capacité d'intervention accrue des SEM. En premier lieu, la loi s'est attachée à rechercher un équilibre entre un élargissement des capacités d'intervention des SEM et la nécessité de préserver notamment les finances locales des collectivités.

Il est de la mission même du Ministère, chargé des libertés locales, de veiller à cette difficile et subtile alchimie. La liberté suppose le respect des règles, dans l'intérêt même de ceux auxquels elles s'appliquent.

Ces règles ne résultent pas tant d'une hypothétique défiance de l'Etat à l'égard des collectivités que du contexte juridique dans lequel ces derniers évoluent, et qui a souvent été instable ou qui est imprécis.

En effet, les frontières entre l'interventionnisme des collectivités locales et le droit communautaire de la concurrence, sont parfois à problème.

Il est de notre responsabilité collective de veiller à ce que les modalités de l'intervention des collectivités locales au profit des SEM ne tombent pas sous le coup des critiques de la Commission européenne, dont on connaît la sensibilité sur ce sujet.

Monsieur le Président, je suis très intéressé par l'étude comparative des différentes SEM en Europe qui a été faite avec la collaboration de la Société DEXIA.

A cet égard, j'ai aussi pris connaissance du texte qui représente une contribution, que votre Fédération a exprimé pour les travaux de la convention européenne, chargée d'étudier le devenir institutionnel de l'Union.

-----

En effet, votre démarche tendant à ce que le traité renforce la notion de service d'intérêt économique général paraît tout à fait intéressante. Je ne doute pas qu'elle fera l'objet d'un examen attentif.

Par ailleurs, il est tout aussi clair qu'un interventionnisme mal contrôlé pourrait être de nature à affecter l'équilibre des budgets locaux, sans parler des éventuelles conséquences pénales qu'il pourrait entraîner. Le passé est sur ce point parfois douloureux.

Pour ne donner qu'un exemple des deux écueils, j'évoquerai l'article 3 de la loi du 2 janvier 2002, au terme duquel les collectivités se voient reconnaître un droit à accorder à leur SEM des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général, liées à la promotion économique du territoire ou à la gestion des services communs aux entreprises.

Privilégier une lecture extensive de ce dispositif, notamment au regard de la notion relativement vague de promotion économique, quand même un concept flou, ou celle d'intérêt général qui donne lieu souvent à débat, pourrait donner à penser à tort aux collectivités qu'elles ont ainsi la faculté de financer sans véritable limite tout projet économique envisagé par une SEM, quels qu'en soient l'ampleur et l'objet. Naturellement, des précisions et un encadrement sont souhaitables.

Or, tel n'est pas l'objet de cet article, comme en attestent les travaux préparatoires dans les deux assemblées. Il n'est pas possible de faire n'importe quoi.

Adopter une telle lecture mettrait en danger les projets ainsi soutenus, en ce qu'ils seraient exposés directement à une censure de la Commission, si celle-ci avait à en connaître. Ce qui ne manquera pas d'arriver dans le contexte de contentieux qui se développent de plus en plus entre les concurrents. Ceci n'était bien évidemment qu'un exemple.

Je doute en effet que le risque se concrétise tant que les intentions du législateur sont claires en la matière.

-----

J'observe par ailleurs que les services du Ministère et ceux de votre Fédération se sont entendus sur ce point, et qu'une identité de vue, Monsieur le Président, s'est rapidement dégagée sur la lecture qu'il convenait de donner à cet article. La circulaire devrait dans ce domaine vous donner satisfaction.

Second point qui me paraît important à souligner, la protection renforcée des élus. De ce point de vue, les risques ne sont pas négligeables. Ainsi, la loi vient-elle de réaffirmer le principe, selon lequel les élus, agissant en tant que mandataires des collectivités locales au sein des SEM, ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services locaux.

Ce rappel est complété d'une définition précise des fonctions ainsi protégées : Présidents, Présidents assurant les fonctions de Directeur Général, ou membres des Conseils d'Administration ou de Surveillance de la société.

En outre, la participation des élus mandataires aux délibérations de l'assemblée délibérante, appelés à se prononcer sur les relations avec les SEM, est admise, puisque dans ce cas, ces derniers ne sont pas alors considérés comme intéressés à l'affaire au sens du Code général des collectivités territoriales.

A contrario, par souci de transparence et de sécurisation de leur situation, la participation de ces mêmes élus est exclue des Commissions d'appel d'offres ou des Commissions d'attribution de délégation de services publics lorsque la SEM est candidate.

Ces dispositions, et notamment la première, vont nécessiter la mise en œuvre de mesures d'adaptation au regard des règles de fonctionnement actuellement en vigueur.

Pour fastidieux que cela puisse paraître, une mise en conformité rapide des structures des SEM me paraît un chantier à engager sans tarder dans chacune des SEM concernées.

Retarder cette mise aux normes reviendrait à faire inutilement courir des risques aux représentants élus des collectivités locales dans les différentes instances des SEM.

-----

Voici les deux points sur lesquels je tenais à appeler plus particulièrement votre attention, et je vous sais vigilants.

Il ne me paraît pas utile d'une manière générale de modifier trop souvent les règles applicables. Le Parlement vient d'adopter ce nouveau régime en janvier dernier, et il me semble préférable de le laisser fonctionner quelque temps avant d'envisager de nouvelles évolutions législatives.

Ma priorité, vous l'avez compris, est de veiller à la bonne application de cette loi du 2 janvier 2002, qui est, encore une fois, largement consensuelle.

En effet, même lorsqu'un texte est aussi consensuel, on s'aperçoit qu'il peut toujours, malgré tout, être l'objet d'interprétations erronées qui font alors courir des risques juridiques et inutiles à ceux qui ont la charge de la mise en œuvre du dispositif.

C'est d'ailleurs pour préciser ces points, mais aussi donner un éclairage à l'ensemble du dispositif législatif qu'une circulaire à l'intention des Préfets est en cours de finalisation.

J'en profite pour remercier votre Fédération pour les propositions qu'elle a formulées à l'occasion de sa préparation, car cette contribution a été tout à fait importante.

Je sais que cette circulaire est aujourd'hui très attendue, et c'est normal.

Il reste encore un dernier point à préciser au regard de la portée du dispositif législatif, c'est celui qui est relatif au fonds de compensation de la TVA.

Sachez que les services du Ministère travaillent activement avec ceux des Finances pour lever rapidement toute ambiguïté sur cette novation de la loi du 2 janvier 2002, qui est très importante.

J'ai d'ailleurs appelé récemment l'attention de mon collègue du Budget sur ce sujet pour que cette circulaire puisse à présent être diffusée dans les meilleurs délais, puisque vous l'attendez.

Je tiens, en guise de conclusion, à remercier tout particulièrement le Président Loïc LE MASNE de m'avoir ainsi donné l'occasion de m'exprimer devant vous aujourd'hui, de vous dire où en sont les travaux du Gouvernement.

-----