

Séminaire analyse et politique de la ville
Investissements privés et services publics
Vendredi 22 mars 2019
(EHESS - 96, boulevard Raspail, Paris 6^e – salle Lombard)

Introduction

Marie-Vic Ozouf-Marignier (historienne-géographe, EHESS)

Guy Burgel (géographe, LGU)

Patrick Février (secrétaire délégué du Comité d'histoire)

P. Février rappelle l'origine de la notion de service public (*cf.* la création de carrosses à cinq sols à Paris recommandée par Blaise Pascal au XVII^e siècle). Au XIX^e siècle, on a vu apparaître diverses compagnies de services publics (dans les domaines des transports, du gaz, ...). Il évoque ensuite son expérience personnelle en matière de gestion de l'eau. Elle s'est déroulée dans différentes villes de France, comme Toulouse, avec le recours à des entreprises privées. Dans ce cadre, il a été amené à travailler avec Jean-Pierre Rideau, l'un des intervenants de la matinée.

G. Burgel rappelle la réflexion initiale qui a été à l'origine de la présente séance du séminaire : peut-on concevoir une ville qui serait gouvernée entièrement par la finance ? En réalité, le politique garde son mot à dire, d'où l'intérêt à porter aux services publics, avec cette autre question : assiste-t-on à un recul du secteur public par rapport au secteur privé ? Trois dimensions sont à signaler :

- le débat efficacité/équité aux Etats-Unis dans les années 1980-1990, avec une relation inverse entre efficacité et équité
- à l'égard des services publics, une dimension socio-spatiale est omniprésente (*cf.* les « déserts médicaux », les maternités)
- une dimension socio-politique, avec cette interrogation : services *pour* le public ou services réalisés *par* le public, c'est-à-dire par le politique ?

M.V. Ozouf-Marignier détaille le déroulement et l'organisation de la journée.

MATIN

La naissance de l'idée moderne de service public

Jean-Pierre Williot (historien, Université Paris IV), en remplacement de Francis Démier (historien, Université Paris Nanterre), empêché

Auteur d'une thèse de doctorat consacrée à l'histoire du gaz à Paris au XIX^e siècle, J.-P. Williot explique que la notion de service public intéresse différentes disciplines : le droit, en particulier administratif ; la géographie, à travers l'aménagement du territoire, les politiques urbaines, l'évolution du territoire ; l'économie, pour ce qui a trait à l'organisation et au financement. Que peut apporter l'histoire par rapport à ces disciplines ?

Dans la Rome antique, il se posait déjà le problème de l'approvisionnement, que la puissance publique devait organiser.

A Bologne, au Moyen-Age, on voit apparaître des formes de service public, également pour assurer l'approvisionnement. Cela se répand dans les cités italiennes aux XIV^e-XV^e siècles.

En France, à partir du XVI^e siècle, on assiste à la naissance d'un service public moderne (police, justice, impôt, ...).

Cependant, la notion de service public n'apparaîtra véritablement qu'à la fin du XIX^e siècle, avec la gestion des municipalités. Elles doivent alors faire face à l'urbanisation, à la multiplication d'activités, à la constitution de réseaux. La notion de « domaine public » émerge, **liée** à celle de service public, avec un rôle essentiel joué par le Conseil d'Etat.

Quel est alors le point d'origine ? Il est impossible de le dater précisément. Il y a cependant un symbole : c'est la construction des routes au XVIII^e siècle (cf. le célèbre tableau d'Horace Vernet représentant un chantier routier). Il s'agit d'aménager pour favoriser les échanges. On voit se constituer des corps d'ingénieurs (Ponts et Chaussées, Mines) chargés de services publics. Précédemment, dans ses *Essais* (1588), Montaigne avait parlé de « service de l'Etat » pour le peuple. Un édit de 1635 a réglementé la Poste. Dans *Le Contrat social* (1762), Jean-Jacques Rousseau explique ce que l'Etat peut apporter aux citoyens. Dans les années 1770, le ministre Turgot parle de la nécessité d'un service public. Sous la Révolution française, « public » renvoie aux intérêts de la Nation, plus seulement à l'intérêt royal. Sous l'Ancien Régime, l'opposition était entre public et particulier, pas encore entre public et privé. On parle de « service public » au sens d'une prise en charge charitable qui incombe à l'Etat. C'est une idée développée par Condorcet. Cela s'accompagne d'une territorialisation de l'assistance.

Le tournant de la Révolution française est important, en particulier sous la Convention, à partir du 10 août 1793. On assiste à une délimitation entre public et privé. Une Trésorerie nationale est créée et des moyens sont mis à la disposition d'actions publiques. La Poste devient officiellement un service public. Des officiers ministériels sont nommés (5 000 sous la Révolution).

En 1873, l'arrêt Blanco¹ est considéré comme ayant donné un fondement au droit administratif en France. Il se posait un problème d'application du droit dans cette affaire : relève-t-elle d'une juridiction civile ou d'une juridiction administrative ? C'est entre 1873 et 1908 que se précise la notion de service public. A l'origine, on trouve les analyses de Maurice Hauriou (1856-1929) qui, dans *La Gestion administrative, étude théorique du droit administratif* (1899), pose la distinction des actes d'autorité et de gestion. La question du régime juridique applicable au service public en découle. C'est l'apparition de l'Ecole du service public (Bordeaux), inspirée par Léon Duguit (1859-1928), qui s'oppose à Hauriou (Ecole de Toulouse), pour lequel le droit administratif est fondée sur la notion de puissance publique. La notion de service public est finalement précisée par l'arrêt Feutry de 1908².

Comment la pensée économique a-t-elle fait évoluer la réflexion ?

Avant le XIX^e siècle, on trouve quelques éléments chez Antoine de Montchrestien (1615) et chez les Physiocrates (années 1750-1760), mais l'auteur le plus important en la matière est incontestablement Adam Smith (*La Richesse des nations*, 1776). Il explique qu'il faut un revenu suffisant pour assurer le service public dont les charges ne peuvent de ce fait qu'incomber à l'État, même en considérant que la notion se limite à des actions locales. Au XIX^e siècle, des économistes libéraux s'inquiétant de l'importance croissante prise par l'État chercheront à freiner cette évolution. Jean-Baptiste Say (1767-1832) confrontera le service public à l'impôt. Frédéric Bastiat (1801-1850) s'interrogera sur la légitimité des coûts pris en charge par l'État au titre des services publics. Jean-Antoine Chaptal (1756-1832) se demandera si l'Etat est bien dans son rôle en s'impliquant dans l'industrialisation du pays. Pour les libéraux, seules la justice, l'armée et quelques autres fonctions régaliennes doivent relever de la puissance publique. Dans ces conditions, le « territoire » de ce dernier doit être limité, les intérêts privés étant en mesure de satisfaire la plupart des besoins de la collectivité. Sur ces sujets, les débats furent intenses dans les années 1830-1840. Plus tard, des économistes comme Gustave de Molinari (1819-1912) et Paul Leroy-Beaulieu (1843-1916) tiendront un discours résolument libéral.

La mise en œuvre du service postal avec le timbre date de 1849. Mais, si c'est avec la Commune de Paris qu'on a vu fleurir des idées favorables au service public, c'est seulement à la fin du XIX^e siècle que les choses se mettent en place, avec le régime de la concession et la création de services industriels et commerciaux. Avec le Chemin de fer de l'Ouest, première nationalisation dans ce domaine (1908), l'Etat élargit son champ d'action. A la fin du XIX^e siècle, on critique la concession du gaz (à Paris dès 1855) à des intérêts privés. Le « municipalisme » se répand à cette époque-là.

L'étape ultérieure, en 1945-1946, est représentée par les nationalisations. L'élargissement du domaine de l'Etat et l'extension du service public constituent alors la tendance de fond.

¹Arrêt du Tribunal des conflits du 8 février 1873, suite à l'accident survenu à une fillette blessée à la suite d'une fausse manœuvre d'ouvriers de la Manufacture des tabacs de Bordeaux, régie d'Etat. Cet arrêt déclare le Conseil d'Etat compétent pour se prononcer sur la responsabilité de l'Etat face à la victime.

²Arrêt du Tribunal des conflits du 29 février 1908, suite à un incendie provoqué par un aliéné échappé du fait d'un défaut de surveillance à l'asile (public) de Clermont-de-l'Oise. Cet arrêt reconnaît la responsabilité du département à l'égard de la victime de l'incendie, l'affaire relevant d'une juridiction *administrative*.

Les circuits publics et privés de la production urbaine

Dominique Lorrain (économiste, sociologue, CNRS)

D. Lorrain s'intéresse aux grandes métropoles. Seul ou en collaboration, il a dirigé plusieurs ouvrages collectifs : *Métropoles XXL en pays émergents* (2011), *Métropoles en Méditerranée. Gouverner par les rentes* (2017), *Villes sobres : nouveaux modèles de gestion des ressources* (2017). Son exposé est centré sur la question du financement et annonce trois points à aborder :

- la ville comme ensemble d'actifs fixes,
- le coût de la ville,
- les mécanismes de financement.

1) la ville comme ensemble d'actifs fixes

Dans l'histoire de la ville, on peut distinguer « trois âges » : la ville du piéton, la *polis*, pendant des millénaires ; la ville des premiers réseaux lourds (eau, électricité, chemin de fer, métro, autoroute), la *megalopolis*, à partir de la fin du XIX^e siècle ; aujourd'hui, celui de ce que D. Lorrain appelle la « ville XXL » ou « gig@cité », avec un changement de taille inédit et des métropoles de plus de 10-20 millions d'habitants. La ville devient plus peuplée, plus haute, plus équipée en réseaux et globalisée par les réseaux de communication – ports, aéroports, TGV et « dotcoms ». Grâce aux nouvelles techniques de l'information et de la communication (NTIC), ce nouveau type de ville voit se constituer de nouveaux réseaux. Les très grandes villes du monde se trouvent « réseautées » à travers le monde, comme l'a expliqué Pierre Veltz en parlant d'« économie d'archipel ».

2) le coût de la ville

Il s'agit, en premier, du coût des infrastructures. On peut d'abord chiffrer les grands programmes de travaux publics. D'après les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), en *flux* ils représentent environ de 3 à 5 % du produit intérieur brut (PIB) mondial sur 25 ans. Différents chiffrages sont pratiqués à l'échelle mondiale. Un rapport de 1994 de la Banque mondiale (*World Development Report*) fait ressortir l'existence d'une nette corrélation entre le *stock* d'infrastructures par habitant et le montant du PIB par habitant des pays. Le stock global d'actifs publics a donné lieu à une estimation de la part du Fonds monétaire international (FMI) en 2017 (*Estimating the Stock of Public Capital in 170 Countries*) selon la même méthode que celle de la Banque mondiale. Le *stock* de capital public rapporté au PIB représente 60 % dans les pays avancés, 90 % dans les pays émergents, 120 % dans les pays à faible revenu national. Les assureurs, en particulier, en relation avec les conséquences possibles du changement climatique, se posent la question du coût d'une ville.

On peut s'intéresser ensuite à la « valeur d'une ville » (*property value*). Trois éléments sont à évaluer : les actifs fixes productifs (bureaux, usines,...), les infrastructures, les logements. Pour évaluer la valeur foncière des métropoles, on se sert d'une relation simple : valeur immobilière = valeur foncière x 2. Pour évaluer la *property value* d'une ville, on applique un multiplicateur au montant de son PIB (présentation à l'écran de résultats, en milliers ou centaines de milliards de dollars, pour quelques métropoles : Tokyo, New York, Los Angeles, Londres, Shanghai, Mexico).

3) les mécanismes de financement

Par le biais d'opérateurs, le secteur privé est très présent dans certains domaines de la production urbaine : électricité (exploitation), autoroutes, ponts, parkings, complexes de loisirs, bureaux, ports, aéroports.

L'investissement public, lui, l'est dans des réalisations où les coûts fixes sont particulièrement élevés : eau, réseaux de distribution, assainissement, tunnels, transport de l'électricité.

On observe différentes modalités de financements à travers le monde (présentées sous forme de tableau).

En Europe, aux États-Unis et au Japon, on trouve des subventions publiques, des prêts consentis par la puissance publique, des tarifs publics. En Chine, à Hong Kong, à Singapour, à Dubaï, dominent les subventions publiques, les tarifs publics, les ventes de terrains (destinés à construire des ports, des tunnels, ...). Aux Philippines, en Indonésie, en Inde, on rencontre un système intégré, qui consiste à

accorder des concessions à des conglomérats financiers et à des promoteurs. En Thaïlande, il se pratique un partenariat public-privé (PPP).

La distribution de l'eau, une longue histoire

Jean-Pierre Rideau (en charge de l'action territoriale et de la législation de l'eau à la Direction de l'eau, de 2000 à 2013)

J.-P. Rideau commence par une remarque d'ordre général : les services d'eau sont mal connus des Français (alors que 99 % d'entre eux sont approvisionnés en cette ressource !).

À l'aide d'un schéma, il explique l'organisation d'un réseau de distribution d'eau, du prélèvement de la ressource à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées.

Suit un historique qui remonte à la création des deux opérateurs majeurs : la Compagnie Générale des Eaux (CGE), en 1853, et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage, en 1880. La loi municipale du 5 août 1884 est essentielle : les communes ont été autorisées à créer des services locaux de distribution d'eau ; ce sont des services en régie. Une loi de 1890 permet une première forme d'intercommunalité, avec la possibilité de créer des syndicats d'adduction d'eau. Elle a été complétée en 1903 par une autre loi permettant de verser aux communes des subventions pour la réalisation d'adductions d'eau. Le décret-loi du 28 décembre 1926 accorde l'autonomie budgétaire aux services des eaux.

La seconde moitié du XX^e siècle a vu une extension considérable du réseau de distribution d'eau. Les lois de décentralisation de 1982 accordent une compétence décentralisée aux communes. Elles disposent désormais d'une capacité locale d'adaptation et d'innovation.

Les années 1990 et 2000 ont été marquées, pour des raisons techniques, par un renouveau des délégations de service public à des opérateurs privés. Face à cela, on a assisté à plusieurs dérives : défauts de mise en concurrence entre les entreprises, malversations, usagers traités en consommateurs plus qu'en citoyens, politiques de prix opaques. Ces dernières années, il s'est également posé le problème de l'entretien du capital fixe, avec la nécessité, pour l'assurer, de constituer des provisions, le principe de l'obligation d'amortir des installations ayant été posé dès 1992.

J.-P. Rideau présente ensuite un tableau dressant un bilan financier complet de la gestion de l'eau en France. Il ressort des chiffres présentés que les factures d'eau procurent la quasi-totalité des recettes, cela en application d'un principe général : « l'eau paie l'eau ». Par conséquent, les services de distribution d'eau sont très peu endettés. Le paiement de l'eau est en effet socialement très largement accepté ; de fait, on relève très peu d'impayés.

Face aux dérives indiquées ci-dessus, une loi de 1993 (dite « loi Sapin »), rend obligatoire la mise en concurrence en matière de délégation de service public. A suivi un ensemble de lois (détaillées à l'aide d'une projection à l'écran) visant à corriger la situation, dont, parmi les plus importantes, une loi de 2009 qui impose le « décroisement » des sociétés délégataires communes à la Lyonnaise des Eaux et à la CGE. Cela permet de réintroduire de la concurrence entre les opérateurs. Un certain nombre de communes ont réagi en décidant de « reprendre la main », c'est-à-dire en reprenant la gestion du service des eaux.

APRES-MIDI

Mobilités urbaines : l'implicite et l'explicite

Jean-Pierre Orfeuil, Ecole d'Urbanisme de Paris

J.-P. Orfeuil identifie trois problématiques relatives aux politiques publiques en matière de mobilité : les « interdits », c'est-à-dire les politiques publiques que l'on ne peut pas conduire ; les « sujets orphelins », ceux qui sont ignorés par l'action publique ; les « moteurs de l'action publique », ce qui pousse à agir.

- **Les « interdits »** sont de deux types :

1° - **Ne rien faire et rester à l'écart d'une innovation majeure.** En effet, une politique « doit faire » ; il y a un impératif : « il faut en être ». Il existe bien sûr des exceptions, comme la politique de Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux : il n'a rien fait pour sa ville et pourtant

elle est maintenant classée au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Le renouveau du tramway en France depuis le milieu des années 1980 (*cf.* Grenoble, Nantes) illustre l'attitude à l'égard d'une innovation majeure ; les villes reviennent au tramway. Plus récemment, cela se manifeste avec les téléphériques urbains (*cf.* Brest) ou les vélos en libre service.

2° - **Ignorer l'impératif environnemental** et, sur la base du constat que le temps de déplacement moyen, compris entre 1 h et 1 h 30, n'a pas varié, négliger le fait que l'extension du réseau viaire contribue à l'étalement urbain au détriment des impératifs du développement durable et du respect de l'environnement, dont la recherche a démontré les atteintes auxquelles il était exposé. Mais la densification permettant de limiter les déplacements a aussi pour rançon la hausse des prix du foncier.

- **Les « sujets orphelins »**, insuffisamment explorés, sont au nombre de trois :

1° - La qualité des espaces publics ordinaires affectés aux mobilités – places de stationnement incluses – qui participent au confort des usagers, mais qui sont peu fréquentés par les touristes et par les élites internationales.

2° - Les problèmes posés par la forte croissance des deux roues motorisés, facteur d'insécurité. Ceux-ci sont considérés comme importants dans une ville comme Singapour, mais pas ailleurs.

3° - Les conditions de déplacement des ménages **modestes**, en situation de précarité : ils constituent un sous-prolétariat peu visible.

Etant précisé que ces trois sujets sont liés dans la mesure où ce sont les plus pauvres qui se trouvent confrontés à ces situations, constatation qui rend d'autant plus choquant le peu d'attention portée à ces sujets.

- **Les « moteurs de l'action publique »** (*implicites et explicites*) :

J.-P. Orfeuill retient quatre catégories : l'urgence, la visibilité, le respect des normes et la dépendance à l'automobile.

1° - Agitant le spectre de la paralysie de la circulation (exemple de l'Amérique latine), l'urgence d'adapter la ville à l'automobile des années Pompidou (années 1970), s'est retournée dans les années 1980 en urgence d'adapter les transports à la ville. Pourtant le Grand Paris Express (GPE), avec son « grand huit », indépendamment de l'explosion des coûts du projet (19 milliards d'euros à l'origine, 35 milliards aujourd'hui), apparaît en décalage par rapport aux enjeux actuels : modération de la dépense publique et transition énergétique ; de plus, il repose sur une illusion : la croyance en une panne de croissance de l'Ile-de-France susceptible d'être contrée par des investissements nouveaux, dont les externalités positives seraient censées bénéficier à l'ensemble du territoire national. Ce qui revient à surestimer le rôle de locomotive de la région capitale et à faire un peu rapidement fi de l'urgence de la remise à niveau du réseau existant. Enfin, dans les années 2000, la croissance démographique de la région Ile-de-France est devenue inférieure à celle de la province.

2° - Le respect des normes, antipollution notamment, est une autre motivation qui pousse à l'action, alors que le niveau de pollution imputable à la circulation automobile n'a jamais été aussi bas, qu'elle n'a qu'une responsabilité limitée dans le réchauffement climatique et qu'on est incapable d'évaluer les pertes d'emplois qui seraient imputables à la production en chaîne de voitures électriques. On parle beaucoup de la sortie du diesel, alors que le gros de la pollution automobile provient des pneus, pas des carburants.

3° - Accroître la visibilité du territoire est devenu un enjeu majeur pour les grandes villes. Entre elles, on assiste véritablement à un « concours de beauté permanent ». Cela concerne les territoires métropolitains, sans négliger l'enjeu que constitue le développement des espaces infra-métropolitains dont ils sont solidaires, est également un objectif dans le cadre d'une mondialisation qui tend à valoriser l'image des métropoles. Ce qui, indépendamment des aspects financiers, passe, entre autres, par l'amélioration du réseau routier et de la voirie urbaine, le développement des transports en commun, la réalisation de parkings de qualité et bien situés, etc. La mobilité de demain, malgré les dégâts collatéraux pouvant en résulter, sera électrique, tendant vers l'autonomie, le partage...

La concurrence entre territoires constitue aussi, dans cette perspective, un champ d'expérimentation. On peut penser à l'apparition de transports novateurs (« vélib », « autolib », bus rapides de Bogota, ...). On essaie de se montrer « sous ses meilleurs atours » ; c'est le sens du « CDG Express », destiné à la desserte de l'aéroport de Roissy, mais sans oublier qu'« Orlyval » a été un échec complet.

4° - La dépendance à l'automobile est le quatrième moteur d'innovation en matière de mobilité, en tant qu'elle est à l'origine de déséconomies. Elle pourrait être réduite en favorisant avec souplesse le rapprochement des lieux de résidence et d'emploi dans une « ville cohérente » compatible avec les exigences de mobilité professionnelle.

Conclusion :

Compte tenu de ces données, le marketing urbain se doit d'intégrer les questions de mobilité, tout en prenant en compte les usages du numérique, avec notamment le portable, sachant que le véhicule autonome, que d'aucuns considèrent comme la solution miracle, peut engendrer le meilleur comme le pire.

Les déserts médicaux en Ile-de-France

Catherine Mangeney, sociodémographe à l'Observatoire Régional de la Santé

C. Mangeney rappelle en liminaire que le droit à la protection de la santé est reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946, rappelé par le Préambule de celle de 1958.

Le premier droit de la personne malade est de pouvoir accéder aux soins que son état nécessite, quels que soient ses revenus ; ce sont les principes d'égal et de libre accès aux soins garantis aux usagers par le système de protection sociale mis en place par **les ordonnances de 1945** et fondé sur la solidarité. Tous les acteurs de santé – les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes de prévention ou de soins, les autorités sanitaires – doivent employer tous les moyens à leur disposition pour le mettre en œuvre au bénéfice de toute personne.

D'où un système de santé largement solvabilisé par la puissance publique et porté par une pluralité d'acteurs publics et privés, dont les établissements hospitaliers, les centres de santé (municipaux, mutualistes, associatifs), les professionnels de santé libéraux (pouvant exercer en milieu hospitalier).

I – Définition et délimitation des déserts médicaux (zonage)

Il n'est pas facile de définir ce qu'est un « désert médical » car il faut, d'une part évaluer les besoins médicaux des individus, d'autre part évaluer l'offre de soins, puis rechercher l'adéquation entre ces deux éléments.

C. Mangeney aborde en premier lieu la question de l'adéquation de l'offre de soins aux besoins en Ile-de-France dans un contexte difficile de croissance des besoins et de diminution de l'offre :

- La croissance des besoins est due à l'augmentation générale de la population, au vieillissement, à la transition épidémiologique (augmentation des maladies chroniques) et au « virage ambulatoire » (durée d'hospitalisation inférieure à 12 h)
- Diminution de l'offre en raison des effets du *numerus clausus* dans les études médicales, du vieillissement des personnels de santé et des départs à la retraite, du peu d'attraction de la médecine générale chez les jeunes internes et des évolutions sociétales (féminisation de la profession et baisse du niveau d'activité).

Conséquences : la densité médicale est généralement en baisse et la répartition territoriale des services de santé est inégale ; ces tendances renvoient à des évolutions sociétales et à de nouvelles aspirations de la part des médecins concernant la qualité du cadre de vie et la proximité d'équipements et de services à la population, les conditions d'exercice de la profession, les aides financières et l'accompagnement des démarches d'installation.

S'agissant du zonage, exercice nécessaire, il s'agit de repérer des zones déficitaires, des zones fragiles, en se servant du critère de densité médicale et en relevant la précarité sociale. On distingue trois catégories de zones où s'appliquent les aides à l'installation :

- Les zones d'intervention prioritaires (ZIP), là où il faut mettre de l'argent (rôle de l'Assurance Maladie, des agences régionales de santé (ARS), des collectivités territoriales ;
- Les zones d'action complémentaires (ZAC), là où les aides sont plus limitées ;
- Les zones de vigilance.

Entre 2015 et 2018, la superficie des ZIP et ZAC a crû d'environ un tiers. En 2018, 76 % de la population d'Ile-de-France réside dans des territoires éligibles aux aides, dont 37 % en ZIP et 39% en ZAC.

Quatre types d'aides sont applicables :

- Aides de l'Etat en ZIP et en ZAC,
- Aide conventionnelle de l'Assurance Maladie en ZIP,
- Aide fiscale (exonération, totale ou partielle, de l'IR ou de l'IS en Territoires entrepreneurs),
- Aide à l'investissement de la Région Ile-de-France.

En outre, un accompagnement à l'installation est possible en zones de vigilance.

II – Panorama des leviers d'action

L'action peut être mobilisée dans trois registres :

- 1) Augmenter le volume de l'offre médicale en supprimant le *numerus clausus* (mais l'accueil des étudiants n'est pas modifié, limité par le manque de place à l'Université), en attirant les étudiants vers la médecine générale (formation, lieux de stage, revalorisation des indemnités) et en répondant aux aspirations des médecins quant à leur statut, l'exercice de la profession, sa rémunération, la logistique...).
- 2) Attirer vers les zones déficitaires en facilitant les stages, en accordant des bourses d'études sous conditions, en aidant à l'installation, en favorisant l'exercice groupé de la profession, en déchargeant les médecins des tâches de secrétariat et en allégeant l'administration, en cherchant à promouvoir les territoires à investir (marketing territorial). Dans certains cas, par exemple celui de l'Aveyron, on peut parler d'« opérations séduction ».
- 3) Innover, notamment en matière de télémédecine, et expérimenter localement des actions susceptibles d'avoir un effet d'entraînement.
- 4) Prévenir les déficits dans le domaine sanitaire en cherchant à éduquer à la santé et à assurer la promotion d'une vie saine : faire à la fois preuve de pédagogie et soutenir un urbanisme favorable à la santé (articulation des politiques publiques).
- 5) Au-delà des incitations susceptibles d'être mises en œuvre, peut-on aller jusqu'à contraindre ? Les médecins y sont évidemment opposés. Il y a des stratégies de contournement de la part des étudiants en médecine. Les expériences menées à l'étranger ne sont pas concluantes. Cependant, il y a interdiction d'installation des infirmières et des infirmiers dans des zones sur-représentées dans ces personnels.

Conclusion

Comme dans d'autres domaines, la question est de trouver le bon équilibre entre investissements publics et investissements privés, entre services publics et services privés.

Table ronde : jeux d'acteurs

Jean-Baptiste Vaquin, ancien directeur de l'Atelier parisien d'urbanisme (2000-2008)

Si tous les services publics doivent répondre à un intérêt général, *i. e.* aux besoins de la population, il faut distinguer entre différentes catégories : services publics nationaux ou locaux ; administratifs ou industriels et commerciaux ; obligatoires ou facultatifs ; correspondant à des prestations ponctuelles ou continues ; en fonction des modalités de gestion, publique ou privée...

La question de la proximité est à cet égard fondamentale, car, outre la satisfaction d'un intérêt général, elle met en jeu la rentabilité du service assuré dans la mesure où cette dernière dépend de la fréquence du service, de la population desservie et de la solvabilité des usagers.

Pour les services administratifs obligatoires ne pouvant être soumis à un impératif de rentabilité économique, comme l'école, le financement est assuré par le budget des collectivités publiques, dont l'Etat, c'est-à-dire par l'impôt. Pour d'autres, comme les services culturels, les services sociaux, la collectivité a le choix entre la gratuité (accès égal pour tous, dont le coût est prélevé sur le budget), le paiement par les bénéficiaires du service ou un système mixte.

Il en va différemment des services industriels et commerciaux, comme la distribution de gaz ou d'électricité, les transports en commun, etc., lesquels sont susceptibles d'être concédés à des sociétés privées qui se rémunèrent sur l'usager en percevant des redevances. C'est pour cette dernière catégorie que la question de l'équilibre de gestion se pose avec le plus d'acuité, pour autant que le niveau de tarification applicable dépend et de la population desservie et de la solvabilité des usagers. D'où les arbitrages que doit rendre la puissance publique confrontée à des déséquilibres de gestion : subventionnement, hausse de tarifs, extension du périmètre du service (au détriment de la proximité), etc.

La notion de service public a évolué, de pair avec celle de l'intérêt général. Les impératifs économiques et budgétaires contemporains posent dans de nouveaux termes la question de la proximité et celle de la rentabilité qui lui est liée en grande partie. Ainsi le veut le libéralisme, sacrifiant l'offre de service collectif au profit de la demande solvable. D'où, pour satisfaire le principe d'adaptabilité des services publics à la fois aux besoins et aux contraintes économiques, la nécessité d'innover, notamment en mettant à contribution les ressources de l'économie numérique. Elles permettent de rendre les services publics moins tributaires de la proximité.

Mais il n'empêche que la proximité n'est pas qu'une question de distance physique. Elle revêt aussi un aspect social dans la mesure où elle répond à un besoin de contacts humains. Or, ces dernières années, la tendance a été, pour des raisons tenant à la nécessité de ne pas alourdir la dette publique qui pèse sur la croissance économique, de rechercher des économies quitte à éloigner le service public des usagers. C'est de moins en moins à l'échelle de la commune (cadre de proximité traditionnel) que le service est localisé, mais dans celle de l'intercommunalité avec pour conséquence de le rendre plus distant des résidents.

Pourtant, sur un plan humain, le guichet s'avère irremplaçable. Et si dans une démocratie ce ne sont pas seulement les élus qui font le jeu, la proximité par rapport aux administrés est un facteur à l'aune duquel elle est aussi évaluée. S'il revient aux élus de décider, c'est dans un intérêt général bien compris, intégrant certes le progrès des technologies de la communication, mais répondant également à des besoins non moins humains qui, pour évoluer qualitativement avec la société, sont toujours prépondérants.

Maximilien Pellegrini, directeur général délégué de Suez en charge de l'activité eau en France

Pour M. Pellegrini, il serait souhaitable qu'en matière de gestion de l'eau le secteur public et le secteur privé soient plus fortement associés compte tenu du statut propre à chacun et sur la base de leurs compétences respectives. La distribution de l'eau, bien commun, constitue en effet un marqueur politique, surtout en période électorale, justifiant l'intervention du secteur public. Mais le secteur privé n'en est pas moins incontournable pour faire face aux défis d'ordre technique et budgétaire que posent la réalisation, l'exploitation, la distribution et la gestion des réseaux d'eau à

usage tant domestique, qu'agricole et industriel. Plus précisément, ces défis sont d'ordre démographique, climatique, numérique et financier.

En 2019, la population mondiale est estimée à 7,6 milliards d'habitants, dont 67 millions pour la France. Pour 2030, on prévoit 2,7 milliards d'individus de plus à l'échelle du monde.

La molécule d'eau a cette particularité d'être consommée sur place et, quoique circulant en boucle entre l'atmosphère, la terre et la mer, l'eau est un bien rare et soumis à la pollution. D'où les arrêtés qui en réglementent la distribution et la consommation. Des restrictions sont justifiées en cas de menace pesant sur la ressource, comme en périodes de sécheresse ou quand il existe des risques de contamination.

Le progrès technique a permis d'améliorer le traitement des eaux usées qui, jusqu'à récemment encore, étaient recyclées pour l'irrigation et l'arrosage des cultures. Aujourd'hui, on maîtrise les techniques permettant de rendre potable les eaux usées qui peuvent ainsi être directement remises en circulation pour la consommation humaine.

La couverture numérique du territoire a, par ailleurs, contribué à sécuriser la fourniture en eau des habitations et des activités, tributaire du stockage de la ressource et de la fiabilité des réseaux. Le perfectionnement des appareils de comptage a permis de mieux anticiper les consommations et de faire face à la pénurie provoquée par la sécheresse ou la surconsommation. En outre, la détection des fuites sur le réseau, source de gaspillage, a été améliorée grâce à la pose de capteurs.

Mais tous ces progrès techniques, à l'origine de réseaux de distribution et d'assainissement plus performants, ne doivent pas faire oublier l'importance des contacts humains que les usagers souhaitent voir maintenus. La technique, au service de l'efficacité, de l'économie et de la sécurité, ne saurait se substituer à l'homme.

Il est un autre défi auquel l'exploitation et la gestion de l'eau doit faire face : celui des contraintes budgétaires. C'est aussi, en la matière, une affaire de techniques, mais cette fois-ci juridiques et financières. Les montages sont connus et ont fait l'objet, ces dernières années, d'innovations marquantes. Outre le régime de l'affermage et de la concession, c'est le cas des Partenariats Publics-Privés (PPP) qui, pour constituer une délégation globale portant sur l'investissement, la gestion et leur financement, n'en réclament pas moins un contrôle étroit de la part de la collectivité publique. C'est elle qui demeure garante des intérêts des usagers.

Aussi bien, si l'expertise technique du secteur privé est incontournable, la décision relève-t-elle en dernier ressort de l' élu.

Patrick Rimbart, ancien maire de Nantes, président de l'Agence d'urbanisme de la région nantaise

P. Rimbart fait d'abord observer que, par rapport au secteur privé, le secteur public fait appel à une plus grande variété d'intervenants. Si, en démocratie, l' élu a bien, en dernier ressort, la responsabilité des services d'intérêt général à la population, c'est toujours dans le cadre de contraintes administratives fortes nécessitant le recours à des techniciens relevant de diverses disciplines pour répondre à des besoins non moins divers.

Comme de nombreuses villes, Nantes a été marquée par les épidémies de choléra du XIX^e siècle. Elles ont été causées par la concentration de la population urbaine dans des conditions d'hygiène précaires faute de réseaux d'eau et d'assainissement fiables répondant aux normes les plus élémentaires. C'est ainsi qu'en 1900, la ville a été amenée à racheter la concession consentie à la Compagnie Générale des Eaux (CGE) pour 60 ans afin de faire face aux travaux nécessités par la modernisation du réseau.

A la fin du XX^e siècle, la compétence eau et assainissement des 24 communes de l'agglomération (560 000 habitants) a été transférée à la Communauté Urbaine Nantes Métropole. Le programme *Neptune*, objet d'un contrat avec l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, vise la mise en œuvre du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) de l'agglomération nantaise. L'objectif poursuivi est à la fois : la centralisation de la distribution à partir de deux stations de traitement, la suppression des petites stations d'épuration avec la réalisation de deux grandes stations au nord et au sud de la Loire et l'harmonisation progressive des tarifs sur cinq ans. Ce qui a permis de réduire les rejets de matières organiques et de produits azotés dans la Loire où est captée l'eau potable avant traitement.

Aussi, est-il primordial d'avoir en la matière une vision de long terme, de mettre le débat sur le mode de gestion (concession, affermage, régie directe) au bon niveau en fonction de la situation –

état des réseaux, importance des investissements à réaliser pour les extensions et la mise aux normes – et de tirer les leçons des expériences passées.

En tout état de cause, secteurs privé et public doivent pouvoir trouver leur place compte tenu du maillage du réseau. Le projet doit précéder la règle et être construit par étapes, prenant en considération les contraintes techniques et budgétaires, justifiant une répartition des modes de gestion adaptés à chaque cas.

Discussion :

Il ressort de la discussion que si l'élu est toujours appelé à décider, ce n'est jamais seul qu'il le fait. L'expertise technique, étant donné la complexité des problèmes à résoudre et le progrès des techniques qui va de pair, rend en effet nécessaire le partage des connaissances et des expériences ainsi que le recours à des compétences de plus en plus pointues dans des domaines de plus en plus variés. Cela se justifie d'autant plus que l'on a affaire à des territoires différenciés, faisant donc appel à des solutions adaptées au cas par cas. L'intelligence est au croisement des plates-formes numériques et humaines.

Comme toutes les politiques publiques, celle relative à l'eau et à l'assainissement doit pouvoir s'appuyer sur le triangle constitué par la *population*, qui est destinataire, les *services*, qui proposent et mettent en œuvre, et les *élus*, qui décident.

Conclusion générale de Guy Burgel :

G. Burgel livre trois observations et relève une constante :

1) Personne n'a remis en cause la notion de progrès. C'est dire que loin de régresser, sur le long terme, les services publics ont au contraire évolué pour s'adapter au changement, évolution qui s'impose parallèlement à une élévation du niveau d'exigence.

2) C'est d'autant plus significatif et pertinent que l'on est d'une manière générale confronté à la complexité des sociétés contemporaines. Elle rend difficile toute solution simple et immédiatement consensuelle.

3) Selon le projet stratégique adopté, cela rend l'arbitrage entre contraintes économiques, demandes sociales et échelles d'intervention, incontournable dans une démocratie.

Quel que soit le mode de gestion ou de réalisation adopté - régie directe, affermage, concession, partenariat public-privé (PPP), comme l'ont fait remarquer tous les participants à la table ronde, c'est toujours à l'élu que revient la prise de décision.