

Séminaire

Vie des Affaires

organisé grâce aux parrains

de l'École de Paris :

Accenture

Air Liquide*

Algoé**

ANRT

AtoFina

Caisse des Dépôts et Consignations

Caisse Nationale des Caisses

d'Épargne et de Prévoyance

CEA

Centre de recherche en gestion

de l'École polytechnique

Chambre de Commerce

et d'Industrie de Paris

Chambre de Commerce et d'Industrie

de Reims et d'Épernay***

CNRS

Conseil Supérieur de l'Ordre

des Experts Comptables

Danone

Deloitte & Touche

DiGITIP

École des mines de Paris

EDF & GDF

Entreprise et Personnel

Fondation Charles Léopold Mayer

pour le Progrès de l'Homme

FVA Management

IBM

IDRH

IdVectoR*

Lafarge

PSA Peugeot Citroën

Reims Management School

Renault

Royal Canin

Saint-Gobain

SNCF

THALES

TotalFinaElf

Usinor

*pour le séminaire

Ressources Technologiques et Innovation

**pour le séminaire Vie des Affaires

***pour le séminaire

Entrepreneurs, Villes et Territoires

(liste au 1^{er} juin 2002)

POUR UNE MAÎTRISE SOCIALE DES RÉSEAUX URBAINS

par

Claude MARTINAND

Président de l'Institut de la Gestion Délégée

Séance du 8 mars 2002

Compte rendu rédigé par Lucien Claes

En bref

Ce qui caractérise une ville ou une agglomération, ce sont ses réseaux. Telle est l'importance que Claude Martinand accorde à des services tels que les télécommunications, la voirie, la distribution de l'eau et de l'énergie électrique ou gazière, services essentiels à la vie quotidienne des citoyens et qui s'appuient sur des infrastructures matérielles bien maîtrisées par des ingénieurs compétents. Mais la seule approche techniciste est insuffisante. Pour une véritable maîtrise sociale de ces réseaux, les élus ont un rôle d'orientation à jouer, et des choix à faire dans la façon de les gérer. Les enjeux sont énormes, en termes financiers, mais aussi en termes de santé, d'écologie, de vie collective. Les débats dont ils font l'objet sont de véritables débats de société. Un nouveau génie urbain qui tienne compte en premier lieu des besoins exprimés par les usagers et les collectivités locales est-il en voie d'émergence ?

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

EXPOSÉ de Claude MARTINAND

Président du groupe des entreprises publiques au Conseil économique et social (CES) j'ai présenté, en avril 2001, dans le cadre de cette institution, un avis intitulé *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*¹. Je suis également président d'une fondation d'entreprises – l'Institut de la Gestion Déléguée – qui a formulé avec l'association des Maires de France, l'association des Départements de France et l'association des Régions de France, la *charte des services publics locaux*² ; celle-ci a été cosignée, en présence du ministère de l'Intérieur, par les présidents de ces trois associations et moi-même, et parrainée par le président du Sénat.

Après des réflexions sur le génie urbain, je vais commenter l'avis qui a été soumis au vote du CÉS, puis la charte des services publics locaux.

Le génie urbain

Je suis un touche-à-tout congénital, mais je reviens périodiquement sur les mêmes sujets, en particulier sur celui du génie urbain. En 1986, à la demande d'un ministre de l'époque, j'ai rédigé un rapport de trois cents pages pour tenter d'expliquer de quoi il s'agissait. Ce terme date de 1905 ; avec le sigle VRD (voies et réseaux divers), il figurait dans les statuts de l'association générale des hygiénistes et techniciens municipaux. Aujourd'hui, quand on parle de VRD, on y intègre :

- la circulation et les transports ;
- l'énergie, du moins sa distribution locale ;
- la communication ; ce n'était pas évident il y a quinze ans, mais avec la boucle locale ça l'est devenu ;
- les espaces publics et la voirie : il s'agit là du réseau des réseaux, puisque les précédents y sont le plus souvent inclus ;
- les systèmes d'information urbains, également constitués en réseau géographique.

Le génie urbain interfère évidemment avec :

- le génie civil, qui signifiait jadis génie de la ville, et qu'on peut définir par opposition au génie militaire ;
- l'environnement : l'écologie urbaine ;
- l'aménagement urbain : l'urbanisme ;
- et la gestion urbaine : les services urbains proprement dits.

Il y a donc une grande variété d'acteurs et des logiques professionnelles, sectorielles et institutionnelles, qui sont autant de sources de conflits.

Le génie urbain

En 1986, j'avais défini le génie urbain comme l'art de concevoir, réaliser et gérer les réseaux urbains, pas seulement les réseaux physiques d'infrastructure, mais aussi les services en réseaux. Aujourd'hui, j'ajouterais à cette définition les infostructures, réseaux qui permettent de véhiculer des informations sur les flux physiques dans ces réseaux.

La logique techniciste

Les ingénieurs ont essentiellement une approche techniciste qui privilégie l'objet technique, avec une tendance à oublier les dimensions socioéconomiques et culturelles sous-jacentes à son usage. Ils portent de l'intérêt au réseau support, éventuellement à sa fonction et à ses flux,

¹ *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, avis présenté par Claude Martinand, Les Éditions des Journaux Officiels.

² *Charte des services publics locaux*, Institut de la Gestion Déléguée, 84 rue de Grenelle, 75007 PARIS.

car ces aspects sont encore dans leur champ mental, mais ils s'intéressent moins à l'usage qui en est fait et à l'organisation du service.

La logique de l'usage

La logique de l'usage, ou celle de l'expression du besoin, consiste au contraire à se préoccuper de toutes ces questions selon l'ordre inverse d'importance, l'objet technique étant la dernière préoccupation. Ce devrait être l'approche privilégiée du génie urbain.

L'émergence d'un nouveau génie urbain

Avec Pierre Veltz, aujourd'hui directeur de l'École des Ponts, nous avons imaginé que pour faire émerger un génie nouveau, il fallait trois conditions :

- des enjeux socioéconomiques importants ;
- des ensembles de professionnels solidaires, ce qui n'est pas encore le cas ;
- un corps de doctrine unifié, qui reste à faire émerger.

Dans le génie urbain, le corps de doctrine doit concerner notamment la gestion de flux et les systèmes d'information. À cet égard, il est assez difficile de faire admettre, par exemple, que la gestion des déchets présente de nombreux points communs avec l'assainissement de l'eau ; cela dit, des élus et des grands groupes sont en mesure d'assumer l'ensemble de ces activités, ce qui souligne une certaine unité dans un tel champ d'action.

Mais il faut insister sur l'articulation entre les aspects techniques, économiques et territoriaux. Qu'est-ce qui s'est fait depuis quinze ans en la matière ? Il existe une revue qui s'intitule *Le génie urbain*, des DESS et des centres de recherche. À Lyon, un minuscule Institut du génie urbain a été récemment absorbé par l'Institut des villes. Force est de constater que l'ambition de structurer des professionnels qui seraient conscients de faire, à quelques variantes près, le même travail, n'a pas été couronnée d'un succès total ; mais il y a quelques signes d'évolution positive, et une concertation menée à bien permettrait sans doute de réunir les conditions pour l'émergence d'un nouveau génie urbain.

Cette démarche prolongerait un processus historique initié au XVIII^e siècle par des gens qui s'adonnaient à la médecine, construisaient des ouvrages d'art ou se consacraient à d'autres activités ; c'est en 1747 que Perronet a créé avec Trudaine l'École des Ponts. Ce mouvement s'est amplifié par la création d'associations et d'écoles d'ingénieurs civils : le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), et l'École Centrale.

Quand j'aborde ce sujet, j'éprouve aujourd'hui le besoin de parler de service plutôt que de génie : c'est bien le service qui intéresse les décideurs, les élus et les usagers, et non la tuyauterie qui est en dessous. Mais actuellement ce message n'est pas toujours bien compris : il faudra du temps pour que ces idées fassent leur chemin.

Un avis circonstancié

Rapports et avis font l'objet d'un vote dans une des sections du CES : c'est celle « *du cadre de vie* » qui était concernée par l'avis que j'ai présenté : elle réunissait des individus, des syndicats, des associations, le patronat. Il a fallu commencer par convaincre tout ce monde-là ; finalement, après une assemblée plénière, des discussions et des amendements, l'avis a été approuvé le 24 avril 2001 à l'unanimité des votants, sachant que FO, plutôt favorable à la régie généralisée, et la CGC, clairement opposée à ma haute autorité, avaient choisi de s'abstenir.

Des évolutions rapides

Le recensement et les analyses récentes de l'INSEE mettent en évidence des évolutions très rapides de la structuration des ensembles urbains dans lesquels vivent, en incluant des zones semi-rurales, près de 60 millions d'habitants, contre 48 millions il y a dix ans, soit une

croissance de 25 %. On observe d'une part la métropolisation, donc une concentration des services à haute valeur ajoutée sur quelques grandes métropoles, et d'autre part une péri-urbanisation en zones semi-rurales, mais avec des populations qui exigent les mêmes services qu'en ville, ce qui ne va pas de soi à des coûts raisonnables.

La recherche de l'équité territoriale

Comme notre pays est assoiffé d'égalitarisme, chacun aspire à l'égalité d'accès aux services offerts par les réseaux ; cette dimension d'équité territoriale est très forte. L'autorité organisatrice – elle est responsable du service – se voit confier un territoire résultant d'une intercommunalité : on a presque partout maintenant des communautés de communes, d'agglomérations, ou de villes.

Les problèmes de déplacements entre communes sont beaucoup plus difficiles à régler : il faut faire coopérer le niveau intercommunal responsable des transports urbains, le niveau départemental en charge des transports départementaux, et le niveau régional qui gère, de plein exercice depuis le 1^{er} janvier 2002, les transports ferroviaires. Rien n'oblige les différents niveaux territoriaux à coopérer puisque, selon les lois Defferre, il n'y a pas de tutelle d'une collectivité sur une autre. L'État s'étant retiré, ce sont des syndicats mixtes qui pourraient mieux répondre aux besoins des gens.

De profonds liens entre réseaux

Pour les élus, il s'agit d'établir des liens très profonds entre l'ensemble des réseaux et les problèmes d'aménagement urbain. Lorsque Madame Thatcher a privatisé les réseaux d'eau et d'assainissement en Grande-Bretagne, elle a retiré aux collectivités locales tout pouvoir sur l'organisation de ces réseaux, ce qui créera à terme des problèmes redoutables puisqu'elles ont encore une responsabilité dans l'urbanisme et l'aménagement.

L'interférence des réseaux nationaux

Les grands réseaux nationaux, que ce soit l'électricité, le téléphone, voire le chemin de fer, n'ont pas, sauf exception, à se concerter avec les collectivités locales ; ils ont tendance à être dominateurs ; malgré les efforts d'EDF, les collectivités locales n'ont objectivement pas grand pouvoir sur l'organisation de la distribution électrique, sauf par le biais d'un fonds de développement de l'électrification rurale qui a permis aux élus de peser un peu, mais en zone urbaine ce n'est pas le cas.

Concernant les télécommunications, ce devrait être plus sérieux du fait de l'ouverture récente à la concurrence de la boucle locale : France Télécom, qui avait une vision isotrope et homogène de l'espace, et donc ignorait les problèmes locaux, va peut-être s'en préoccuper maintenant.

La notion de service public

Comment le service public se comporte-t-il face à la concurrence et au marché ? la libéralisation efface-t-elle la notion de service public ? faut-il au contraire reconcevoir cette notion en l'articulant au marché et à la concurrence comme c'est devenu le cas dans tous les grands réseaux ?

Au niveau local, il n'y a pas de libéralisation au sens classique (hormis la boucle locale des télécoms) puisqu'on reste avec des monopoles territoriaux, soit à durée indéterminée quand on est en régie ou avec des établissements publics, soit à durée déterminée si on applique la partie de la loi Sapin relative à la gestion déléguée.

En France on a délibérément confondu la notion de services publics nationaux avec le fait que ce sont des entreprises monopolistiques nationales qui les ont assurés, ce qu'on appelle le service public à la française, en voie de disparition. Or, au XIX^e siècle, les chemins de fer ont

été construits par des concessions privées, l'énergie électrique s'est développée avec des réseaux privés. On était plutôt dans le modèle propre aux services publics locaux, c'est-à-dire soit la régie, soit la gestion déléguée, modèle où prévaut l'idée que les services publics sont des missions, l'opérateur étant public ou privé. Le traité de Maastricht qualifie ces missions « *d'intérêt économique général* », mais en France, et surtout dans le cadre de la gauche plurielle, il y a encore cette préservation, cette défense pied à pied du service public à la française.

Le détail piquant, c'est que ces grands services publics portent le fer de la concurrence chez les autres. La SNCF a racheté Via-GTI devenue Kéolis et se retrouve un des premiers opérateurs de transport urbain ou régional en France ; elle a des contrats en Suède, en Allemagne, au Portugal et ailleurs. Chez EDF, on est très fort pour faire des acquisitions en Italie, en Espagne, partout en Europe, et selon une formule de Gilles Savary, député européen, « *prédateur à l'extérieur, protecteur chez soi* ». Cela ne va pas durer très longtemps : même la commission de Bruxelles est en train d'admettre, contrairement aux traités, que la question de la réciprocité se pose, au moins transitoirement, et les grands services publics nationaux devront faire face à d'importantes évolutions : il faut s'attendre à une mise en compétition de la distribution électrique et gazière à l'échelle locale. Le paysage est donc en voie de transformation ; le seul domaine qui résiste est celui du chemin de fer parce que, à part quelques brillantes exceptions comme les lignes nouvelles, il est plutôt dans une logique de déclin. Cela dit, comme on peut maintenant l'observer dans le domaine aérien, il y a place pour trois ou quatre grands opérateurs européens dans la plupart des secteurs de services publics : soit les entreprises des petits pays disparaîtront, soit elles seront absorbées, soit des alliances se mettront en place.

Enjeux et difficultés

Les services publics urbains, contrairement à ce que la presse pourrait laisser entendre, sont assez bien perçus par les Français. Nous avons cependant identifié certaines difficultés et souligné certains enjeux.

La corruption

Évidemment la chronique est alimentée par les affaires : trafic d'influence, abus de biens sociaux et recel, etc. ; mais, à de rares exceptions près, il en est peu qui soient allées jusqu'au jugement. Je ne me fais pas d'illusions sur la réalité de pratiques coupables quasi-généralisées, venant plutôt d'élus exigeant le paiement d'une taxe territoriale auprès des gagnants lors des appels d'offres ; mais les tarifs n'ont cessé d'augmenter avec les besoins des campagnes électorales. La loi Sapin a eu pour effet de redescendre à un niveau de corruption "de lubrification" comme diraient les Américains, ce qui reste cependant anormal. Le moyen le plus efficace pour réduire ce type de corruption est de plafonner les dépenses des campagnes électorales.

Le manque de données statistiques

En dehors des transports urbains, la disponibilité de données statistiques est assez lacunaire dans ces domaines, ce qui est ennuyeux si on veut faire du *benchmarking*. Ce n'est sans doute pas par hasard : l'aspect ambigu et confus du débat sur ces questions persiste parce qu'on n'arrive pas à l'objectiver par des données suffisantes.

La prise de pouvoir des régies

Dans les collectivités locales, si la gestion est en régie, l' élu qui en assure le suivi devient en quelque sorte chef d'entreprise. Au lieu de dissocier clairement d'un côté le rôle d'orientation et de fixation des objectifs, et de l'autre l'exploitation proprement dite, il y a une confusion complète des rôles et c'est l'opérationnel qui se met à dominer la stratégie. Les rapports de la Cour des comptes ont mis en évidence que la régie n'était à cet égard pas meilleure que la gestion déléguée. On s'est bien gardé d'en faire la publicité.

Le manque de compétences

Lorsqu'il s'agit de négocier un contrat, les élus et leurs services qui ne se livrent à un tel exercice que tous les dix ou quinze ans, même s'il s'agit d'une grande ville, se trouvent en face de grands groupes qui en négocient cinq à dix par an. Il y a là une asymétrie d'information et de compétence, entraînant le déséquilibre du rapport de force. Dans d'autres pays, les élus fonctionnent avec des réseaux structurés d'échanges d'expériences et de compétences ; en Hollande les grandes villes dépensent des dizaines de millions d'euros pour la recherche sur l'eau et l'assainissement. Avant que les collectivités locales françaises n'investissent dans ce sens, il faudra malheureusement du temps. Les élus doivent s'organiser pour être mieux armés face aux grands groupes.

L'excès d'autocratie

Ces élus, qui ont bénéficié de toutes les lois de décentralisation, n'ont pas pour autant une tendance naturelle à associer les citoyens à la gestion de leurs services. Dans la loi de 1992 sur "l'Administration territoriale de la République", il est stipulé que des commissions locales des services publics doivent être créées. Les très rares commissions qui ont été mises en place ont eu du mal à se nourrir de débats consistants, et jamais un préfet n'a déferé en contrôle de légalité pour rappeler qu'il fallait créer de telles commissions. La loi "Démocratie de proximité" qui vient d'être promulguée les rend obligatoires comme élément substantiel de la procédure. Comme les élus ont compris qu'il faut respecter les procédures, sinon l'opposition bloque la situation en faisant un recours, ils vont être obligés de créer et de consulter ces commissions. Ce n'est peut-être pas le meilleur moyen de développer le débat public, mais c'est une manière classique, à la française, de faire bouger les choses.

Le perfectionnisme

Dans ces domaines où le plus souvent il s'agit de réseaux cachés gérés par des entreprises à monopole, "le plus, c'est le mieux" est de règle. Ce perfectionnisme technique récurrent et pas forcément utile ne peut être combattu qu'en le mettant sous les feux de la rampe afin qu'on en débattenne. Depuis quelques années, toute une série de sujets ont ainsi été mis en évidence et font l'objet de discussions sérieuses.

Les contrôles

Sur une affaire, il est possible de s'adresser à de nombreuses institutions officielles susceptibles d'exercer des contrôles, que ce soit aux plans juridique, économique ou technique, mais comme elles ne disposent que de compétences partielles, leurs conclusions risquent de se contredire.

Des propositions : la charte

La charte des services publics locaux formule des propositions d'actions susceptibles de réduire les difficultés que je viens d'énoncer. Ces actions s'inscrivent dans la poursuite des sept objectifs suivants.

Libre choix - réversibilité du choix

Le libre choix du mode de gestion est dans le droit fil de la libre administration des collectivités territoriales, inscrite dans la constitution ; mais ce libre choix ne prend toute sa valeur que s'il est réversible, au moins périodiquement. Cela dit, certaines collectivités locales sont repassées de la gestion déléguée à la régie, mais personne n'a osé dévoiler ce que ce revirement avait coûté ni les problèmes de personnel qui se sont posés : après avoir rejoint des entreprises privées, les gens n'avaient aucune envie de revenir à leur ancien statut.

Émulation par la comparaison

Le libre choix n'a de sens qu'avec la mise en place de *benchmarking* – en français : parangonnage, ou émulation par la comparaison –, afin par exemple d'objectiver le choix multicritère d'un opérateur : ce n'est pas forcément le moins-disant qui doit être retenu. Il faut aussi comparer périodiquement l'efficacité de la régie et celle de la gestion déléguée.

À cet égard, la fondation que je préside démontre, sans pour autant disqualifier la régie, que dans la plupart des cas la gestion déléguée est un meilleur choix : les entreprises font des bénéfices par le biais de leurs contrats, – autrefois elles faisaient du mécénat politique (financement des partis politiques) –, bénéficient de 10 à 15 points d'écart de fiscalité (taxe professionnelle notamment) et investissent dans la recherche ; elles arrivent pourtant à rester relativement compétitives. La gestion déléguée ne cesse de gagner du terrain : actuellement 80 % dans l'eau potable, 65 % dans l'assainissement, plus de 50 % dans les déchets.

Mais pour effectuer des comparaisons, il faut des bases homogènes : nous avons lancé avec l'INSEE et la Comptabilité publique une réflexion sur cette question, et pris l'engagement de créer un Observatoire économique et statistique, afin que des villes comparables puissent se situer en termes de performances qualité-coût.

La clarté des rôles

L'opérateur ne doit pas s'approprier le rôle de l'autorité organisatrice, ce qui est malheureusement un grand classique, surtout dans les grandes entreprises publiques. Que les gardiens des finalités assument pleinement leurs responsabilités, que l'entreprise s'occupe de bien fonctionner dans le cadre des objectifs fixés, et les vaches seront mieux gardées !

La maîtrise des missions

C'est aux autorités publiques de définir les missions, et beaucoup plus finement qu'aujourd'hui. Elles doivent faire un inventaire des réseaux dont elles disposent, savoir dans quel état ils sont et définir ce qui doit être renouvelé dans les années qui viennent. Ce n'est pas aux entreprises de fixer ces objectifs.

Confiance et partenariat

Puisque les contrats sont à moyen ou long terme, il faut périodiquement vérifier qu'ils restent économiquement équilibrés, puisque telle est la doctrine française. Cela nécessite de jouer des jeux "gagnant-gagnant" plutôt que "perdant-perdant". Sur la durée, la confiance et le partenariat sont la clé du succès : il faut savoir jouer le jeu, sans naïveté ni rouerie.

Transparence et équité

Concernant les coûts, l'équité et la transparence – je préfère le mot clarté au mot transparence – sont essentielles. Si on souhaite travailler avec des partenaires privés, la rémunération des actionnaires doit être raisonnable, et à ceux qui considèrent scandaleux que des entreprises privées fassent du bénéfice sur les services publics, je réponds que l'important est d'abord de dégager du surplus pour ensuite le répartir équitablement entre les usagers ou les clients, les salariés, les actionnaires et le développement du service ou de l'entreprise.

Évaluation et démocratie locale

Chacun des acteurs doit garder un regard critique sur ce qui se fait, en fonction de la hiérarchie de ses valeurs et des indicateurs qu'il juge les plus importants. Ensuite, il faut périodiquement confronter ces évaluations dans des débats démocratiques, véritables débats de société car il s'agit de choix majeurs : par exemple l'effet de serre est imputable pour moitié aux déplacements urbains.

Alors qu'il s'agit d'aboutir à une maîtrise sociale des réseaux urbains, je constate que pour l'essentiel, c'est aujourd'hui encore la technique qui dicte les réponses à apporter. Il y a quinze ans, j'avais déjà souhaité qu'à l'inverse ce soit la demande sociale qui commande à la technique. Des progrès ont été accomplis, mais l'objectif est loin d'être atteint.

DÉBAT

Une prise de conscience

Un intervenant : *Le mot réseau évoque la loi de Kirchhoff : des fils, des nœuds, de l'électronique, le monde de l'ingénieur maître des choses. Quand je regarde les problèmes urbains et que j'entends votre commentaire sur l'environnement idéologique et politique de ce dont vous vous occupez, tout cela me semble noyé dans la brume, et laisse probablement indifférent le citoyen lambda ; la diversité des solutions possibles ne fait que renforcer ce désintérêt.*

Je propose une autre métaphore : le corps humain. On dit que la santé, c'est la vie dans le silence des organes. On attend de ces réseaux qu'ils ne fassent pas parler d'eux. Éviter l'arrêt du service est le souci permanent de ceux qui les gèrent. La façon dont c'est fait, ce que ça rapporte ou ce que ça coûte, relève finalement du silence des organes.

D'où la grande difficulté de votre apostolat, puisque tant que ça marche, vous avez peu de chances d'être écouté.

Claude Martinand : Je ne suis pas tout à fait d'accord. Les maires sont jugés sur ces questions qui coûtent cher. Nombre d'entre eux ont lu mon rapport publié aux éditions des Journaux Officiels : l'avis, tiré en plusieurs milliers d'exemplaires, a été épuisé en un mois.

Il est vrai que c'est seulement quand les choses ne vont pas que les gens s'en préoccupent, or ça marche plutôt bien dans l'ensemble ; dans d'autres pays c'est autre chose : il y a des centaines de millions de gens, voire des milliards, qui n'ont pas accès aux services essentiels. Une grande partie des pandémies sont liées à la pollution de l'eau, sans parler des déchets. L'absence de moyens de transports oblige les gens à se rendre à pied ou à vélo sur leur lieu de travail, ce qui réduit leur productivité.

Chez nous la question des couloirs de bus imposés par la municipalité parisienne fait quand même causer. À l'échelle mondiale, l'effet de serre donne lieu à des débats mouvementés. Nombre d'autres sujets ne laissent pas les gens indifférents.

Int. : *Au fond l'usager de l'eau ne se pose pas le problème de l'eau tant qu'il en a, mais le maire est concerné en permanence, et c'est lui, et non pas le citoyen lambda, qui est le client de votre rapport. Il est directement impliqué s'il a une régie, et s'il a délégué, il est soupçonné de laisser faire trop de profits sur l'eau. Dans les deux cas, il doit mettre en évidence qu'il veille au grain...*

Int. : *J'ai appris que 30 % de l'eau captée retournait à la terre sans passer par les robinets. Si un maire veut réagir au manque d'eau, il a le choix entre deux solutions : changer les tuyaux qui fuient ou construire un nouveau château d'eau. Les travaux de réfection du réseau dérangeront les citoyens car il faudrait défoncer les chaussées, la construction du château d'eau ne gênerait personne ; de plus ce serait une action prestigieuse et opportune pour les élections prochaines. Le geste politique aurait sans doute la préférence du maire.*

C. M. : Certaines considérations peuvent mener à des décisions contestables par les usagers. En voici deux illustrations.

On a parlé du saturnisme et du plomb dans les tuyaux, et ce sujet a soudain pris de l'importance. En réalité, le saturnisme atteint avant tout les enfants qui, dans les appartements anciens, avalent des fragments de peinture au plomb ; cela dit, le plomb qui vient des tuyaux n'est sans doute pas la priorité des priorités. Or ce sujet va coûter sans doute environ 200 milliards de francs : 100 milliards pour la réfection des réseaux publics, et autant dans les installations privées. Cette énorme dépense, pas vraiment justifiée, ne me laisse pas indifférent.

Autre exemple : une loi prévoit la suppression des décharges en 2002. Du coup les dépenses de traitement de déchets vont très fortement augmenter ; lorsque les gens s'en apercevront, ils réagiront vigoureusement auprès de leur maire.

Int. : *Dans la presse, le débat est quasiment permanent sur ces thèmes ; par exemple on y trouve de quoi comparer le prix de l'eau en fonction des régions. La prise de conscience des*

élus locaux me frappe. J'ai eu l'occasion d'interviewer des présidents de conseils généraux, et particulièrement des libéraux. Certains pensent que s'il faut étatiser à nouveau un secteur, c'est bien celui de l'eau. Or l'État est en train de s'en désengager, ce qui fait dire à certains qu'il n'est pas là où il devrait être...

Par ailleurs, l'usager ne se désintéresse pas du tout du prix de l'eau : quand il s'agit d'arroser sa pelouse, le parisien qui a une résidence secondaire en province constate à quel point elle est chère. J'entends de plus en plus de gens qui se plaignent du prix des services. Le niveau de conscience a beaucoup évolué.

Une notion difficile

Int. : *Je suis membre d'une association de quartier, au cœur de Paris, qui a pleinement conscience de ces problèmes. Concernant l'eau ou les déchets, nous parlons sans cesse de développement durable pour le quartier des Halles. Mais si la notion d'écosystème nous est familière, celle de réseau l'est moins. Dans notre quartier nous avons un des plus vastes espaces piétonniers d'Europe, mais nous n'avons guère prise sur les questions de la circulation automobile, qui semble pour une bonne part alimentée par des banlieusards. Étant dans un endroit précis du territoire, nous ne pouvons juger des échanges assurés par le réseau de la voirie. Le maire lui-même n'est pas plus compétent que nous sur ces questions. Quel sont les acteurs capables de tenir un raisonnement sur des logiques de réseau ?*

C. M. : La notion de réseau est récente. Au XVIII^e siècle, Perronet faisait des cartes d'itinéraires. C'était déjà un énorme progrès que de penser la route comme un axe. Auparavant, le mot "chaussée" désignait une zone remblayée sur une zone marécageuse de part et d'autre d'un pont. Les routes étaient essentiellement constituées de ponts, de chaussées et pour le reste il n'y avait pas de réelle continuité physique. On s'est mis à repenser la route comme quelque chose de continu, mais c'est avec le chemin de fer que la notion de réseau est progressivement apparue.

Les réseaux caractérisent une ville ou une agglomération, mais c'est effectivement un concept un peu compliqué. Il est plus simple de partir des problèmes concrets d'usage, par exemple de la place que l'on souhaite donner au vélo. On croit souvent que l'usage de la voiture a réduit la part du transport collectif ; c'est inexact : hors de la région parisienne, elle est restée stable depuis cinquante ans, autour de 12 %. En réalité, c'est au détriment du piéton et du cycliste que la part de l'automobile n'a cessé d'augmenter. Il faudrait commencer par convaincre les gens qu'il est préférable, pour maintenir leur santé et réduire l'effet de serre, d'aller acheter leur baguette à pied plutôt qu'en voiture.

Parlons de l'eau. Au XIX^e siècle, les effets sociaux des décisions prises étaient occultés : quand Marie François Eugène Belgrand a choisi le réseau unitaire, il a, de fait, pris position sur le partage des dépenses entre propriétaires et locataires. En plus, Paris est allé chercher les meilleures eaux dans ses environs ; les banlieues doivent donc pomper leur eau dans la Seine et la dépolluer, ce qui coûte beaucoup plus cher. Quant à la qualité et au coût de l'eau, on constate donc un manque total d'équité entre Paris et sa banlieue.

De la même façon, des décisions actuellement prises par le maire et le préfet de police de Paris sont vivement contestées par des représentants des banlieues. Et pourtant il n'y a pas de lieu de mise en cohérence : la région Île-de-France n'a pas la possibilité de gérer la voirie.

Int. : *Y a-t-il des gens qui ont développé une expertise des effets de réseau et qui sont écoutés par les pouvoirs publics ? J'ai l'impression que lorsque le maire de Paris a commencé à mettre en place les couloirs réservés aux transports publics, il n'avait pas toutes les informations nécessaires à une telle prise de décision.*

C. M. : Beaucoup de gens avaient auparavant réfléchi à la question. La construction du tramway à Lyon a servi d'observatoire : la capacité de circulation des voitures a été fortement réduite pendant les quatre ans de travaux ; les Lyonnais ont été mis dans la situation qu'on impose durablement à Paris. Toutes les études faites à Zurich, à Fribourg et ailleurs, mettent en évidence que la nouvelle répartition de l'usage de la voirie est en moyenne positive pour tout le monde. Des sondages indiquent qu'une grande majorité de Parisiens sont favorables à ces mesures.

Une divergence culturelle

Int. : *S'agissant de la divergence culturelle dans la construction des services publics, pouvez-vous commenter l'expérience européenne ? Pour ma part, j'ai pu constater, lors de séminaires avec la Banque mondiale, à quel point il était difficile de dialoguer : en fait, on ne parle pas de la même compréhension des droits fondamentaux de la personne ni de la même manière de les construire. Il s'agit bien de différences de philosophies politiques dont les interlocuteurs ne sont pas forcément conscients. A-t-on en Europe des chances de faire converger les choses, ou cette différence culturelle ne risque-t-elle pas d'être un sérieux blocage à l'unification ?*

C. M. : Une étude du professeur Antoine Lyon-Caen a montré qu'il y avait en Europe un fond commun dans les traditions constitutionnelles. Si on veut garantir le respect de ces droits fondamentaux de la personne, garantir ces droits passe par l'organisation de certains services publics. C'était une manière indirecte de s'appuyer sur un premier consensus pour aborder ensuite les missions d'intérêt général.

Je connais assez bien les gens de la Banque mondiale. La première fois que j'ai participé à un colloque avec eux, ils avaient rédigé les conclusions à l'avance. La deuxième fois ce n'était plus le cas : c'est moi qui les ai rédigées, et je suis resté très ferme sur leur maintien. Cela dit, ils évoluent. Ils reconnaissent qu'il faut des politiques publiques, et que le marché ne résout pas toujours tout. Leur attitude est assez pragmatique. Du reste, nous les avons influencés sur un certain nombre de sujets : ils ont noté que notre discours était parfois différent de celui de leurs consultants traditionnels, que ce que nous disions marchait, et que cela méritait quelque attention.

Faut-il une régulation ?

Int. : *Je travaille à l'Agence française de développement ; elle finance des projets d'infrastructure dans des pays en développement, et essaie de mettre en place des contrats de gestion déléguée.*

Les freins à la gestion déléguée ne sont pas les mêmes en Europe que dans les pays en développement : par exemple, chez nous le frein est plutôt une réticence sociale par rapport à un libéralisme échevelé, la préservation des droits sociaux des employés des services, etc., alors que, dans les pays en développement, il vient de l'asymétrie de l'information, du rapport de force inégal entre le délégant et le futur délégué.

Vous n'avez pas parlé de régulation. Cette question est d'autant plus sensible dans ces pays qu'elle est liée à une certaine conception locale de la manière de contrôler et de gouverner : dans les compétitions d'intérêts, l'État est lui-même un acteur fort et violent. Comment évoquez-vous en France la question du régulateur ?

C. M. : En France, le Haut conseil du secteur public, créé en 1982, a fait un rapport qui préconise un régulateur dans les services urbains. Or si un régulateur avait un pouvoir d'enquête, d'injonction et de sanction, cela voudrait dire qu'on retire leurs compétences aux élus locaux. Par ailleurs comment pourrait-il s'articuler avec toutes les juridictions compétentes sur ces questions ? Je suis violemment contre une telle idée lorsqu'il y a un seul opérateur dont le monopole territorial est établi, que la durée en soit déterminée ou non.

La régulation dans les pays en développement est un autre sujet. Les collectivités locales ne sont pas très musclées, la corruption fait des ravages.

Au Brésil, l'intercommunalité n'existe pas : les petites communes n'ont pas la taille suffisante pour gérer correctement les questions d'eau et d'assainissement. Le régulateur est censé remédier à cette difficulté, mais je doute que cela puisse marcher. La seule alternative, c'est l'État.

Prenons maintenant l'exemple de Buenos Aires et ses huit millions d'habitants. Comme les collectivités locales y étaient faibles et la question de l'eau encore traitée à l'échelon national, le principal régulateur, c'est la Banque mondiale, le bailleur de fonds qui apporte son conseil et veille à ce que les choses se passent dans de bonnes conditions. Les effectifs pour la gestion de l'eau ont été divisés par deux. La formation des personnels a rapidement amélioré la

qualité de service. De plus il a été exigé que les usagers paient, et la chasse a été faite aux branchements parasites. La division par deux des coûts et le doublement des recettes ont permis d'accélérer le développement. Ce cercle vertueux a dégagé du cash pour étendre le réseau. Il faut cependant noter que, bien qu'il y ait un régulateur, les choix d'implantations territoriales ont été repris par les élus locaux.

Certes une forme de régulation doit être mise en place dans ces pays, mais en fonction du contexte et sans doute de manière évolutive.

Présentation de l'orateur :

Claude Martinand : président de RFF (réseau ferré de France) et de l'Institut de la Gestion Déléguée, membre du Conseil économique et social après avoir dirigé le cabinet du ministre des Transports, puis l'Institut national géographique, puis la direction des affaires économiques et internationales de l'Équipement et des Transports.

Diffusion juin 2002