

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DU TRANSPORT ET DU TOURISME  
DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES  
DIRECTION DE LA RECHERCHE ET DES AFFAIRES SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

# VILLE ECLATEE ET RESEAUX URBAINS

RAPPORT FINAL  
MAI 1996

MICHEL LE DUC ET MURIEL BERTIN (MLD)  
DOMINIQUE DROUET ET DOMINIQUE SELLIER (RDI)

MLD CONSULTANT  
GROUPE PLURIDIS  
20, BOULEVARD SEBASTOPOL 75004 PARIS  
TELEPHONE 42 72 63 13 - FAX 42 72 72 04

## **VILLE ÉCLATÉE ET RÉSEAUX URBAINS**

**Quel rôle peut jouer la régulation des réseaux techniques urbains pour réduire les phénomènes d'éclatement ?  
Les cas de Newcastle, Francfort et Nantes**

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. ETUDE DE CAS.....</b>	<b>5</b>
<b>11 Newcastle. ....</b>	<b>5</b>
111. L'aménagement urbain en Angleterre.....	5
112. Le transport public urbain.....	8
113. L'eau et l'assainissement.....	13
<b>12. Francfort.....</b>	<b>20</b>
121. La gestion des réseaux urbains.....	20
122. La question des zones urbaines défavorisées.....	25
123. Politiques publiques et éclatement urbain.....	31
<b>13. Nantes. ....</b>	<b>40</b>
131. Organisation et gestion de l'espace urbain.....	41
132. Les transports publics urbains.....	45
133. L'eau et l'assainissement.....	49
<b>2. DIAGNOSTIC ET ADAPTATION DE LA RÉGULATION.</b>	
<b>21. Diagnostic.....</b>	<b>55</b>
211. Crise des coûts.....	55
212. La complexification des services et le passage d'une politique de l'offre à une gestion de la demande.....	59
213. Vers l'autonomie des régulateurs jusqu'à leur privatisation. ....	63
214. L'évolution stratégique des entreprises. ....	66
<b>22. Adaptation de la régulation territoriale et sociale .....</b>	<b>72</b>
221. Les régulations exogènes et endogènes.....	74
222. La régulation par modification des territoires de gestion.....	79
223. Les groupes de génie urbain peuvent-ils jouer le rôle de régulateurs.....	84
<b>3. CONCLUSIONS.....</b>	<b>86</b>
<b>4. ANNEXES (Entretiens réalisés, documentation consultée).....</b>	<b>89</b>
41. Entretiens réalisés.....	90
42. Tableaux comparatifs .....	92
43. Bibliographie. ....	98

## **VILLE ECLATÉE ET RÉSEAUX URBAINS.**

### **Quel rôle peut jouer la régulation des réseaux techniques urbains pour réduire les phénomènes d'éclatement ?**

Les analyses actuelles de la crise de l'aménagement en France qui se manifeste tant dans les quartiers nés dans la grande période de croissance urbaine que dans la difficulté à faire émerger de nouveaux projets, mettent en avant les problèmes d'éclatement social et économique ainsi que ceux de la forme urbaine. Elles posent aussi des questions d'ordre opérationnel : le financement est devenu très difficile, l'inversion des taux d'intérêt réels (faiblesse de l'inflation et tendance à la baisse des prix fonciers) rendent impossible l'immobilisation du foncier tandis que le niveau d'équipement atteint dans nos villes semble à beaucoup plutôt satisfaisant.

Dans ces analyses, on ne trouve pas de réflexion sur le rôle des grands opérateurs de réseau qui occupent pourtant une place de plus en plus grande dans les villes.

Cependant, le développement d'opérateurs de plus en plus puissants dans le champ du génie urbain et de plus en plus autonomes par rapport aux autorités organisatrices ne peut qu'entraîner une certaine dégradation des conséquences quant à l'organisation de ces services et donc sur le fonctionnement des villes.

Lorsqu'on interroge des responsables de ces entreprises, ils se disent le plus souvent neutres par rapport à l'organisation urbaine. Mais, de même que la SCET et le système d'économie mixte qui se déclarait au service des communes et donc neutre, ont malgré tout forgé une forme d'organisation urbaine particulière à la France, **il n'est pas interdit de penser que l'action des entreprises de génie urbain peut avoir une influence sur l'organisation des villes.**

Cette recherche exploratoire tente de cerner les conséquences éventuelles des évolutions en cours dans la gestion des services urbains et dans les niveaux territoriaux de leur régulation sur l'organisation de la ville et la maîtrise de son éclatement.

Nous ne prétendons pas être exhaustifs mais tentons simplement de mettre l'accent sur quelques conséquences de cette évolution en nous appuyant sur le cas des secteurs de l'environnement (eau, assainissement et déchets) d'une part et sur le transport urbain d'autre part. Ces deux secteurs sont en effet ressentis par les interlocuteurs que nous avons interrogés comme les plus structurants pour la ville.

Nous nous sommes appuyés sur l'étude des cas de trois villes : Nantes, Newcastle et Francfort choisies en raison des contextes nationaux très contrastés de la France, de l'Allemagne et de l'Angleterre. La gestion des services urbains y est très différente et d'importantes modifications

ont eu lieu récemment ou sont en cours. Le rapport met en évidence les principales observations tirées de ces études de cas, puis propose un diagnostic sur les évolutions en cours et une réflexion sur l'évolution des modes de régulation.

## **1. ETUDE DE CAS, PRINCIPALES OBSERVATIONS.**

### **11. Newcastle.**

La privatisation et la suppression des administrations territoriales au niveau des agglomérations entraînent une profonde modification des rapports entre réseaux et territoires. La "régulation territoriale et sociale" y est donc extrêmement problématique.

### **12. Francfort.**

Les politiques de régulation sociale par l'aide sociale atteignent leurs limites en raison de leur coût de plus en plus important face à des ressources fiscales plafonnées. En dépit du maintien de structures communales fortes, des évolutions structurelles se font jour dans l'organisation des services urbains.

13. **Nantes**, semble être une ville où les phénomènes d'éclatement urbain sont peu présents et de toute façon peu liés aux réseaux. La volonté de mettre en place un réseau de transport urbain y a été un des facteurs déterminants de la mise en place des structures d'agglomération.

## **2. SYNTHÈSE**

### **21. Diagnostic**

211. Une des principales raisons des évolutions est à rechercher dans la volonté de rapprocher les prix des coûts, ce qui entraîne en particulier une autonomisation des opérateurs et une modification des échelles territoriales de régulation ou de gestion. Des conséquences négatives apparaissent sur certains territoires et pour certaines catégories de populations.

212. Les changements dans la nature des services rendus et leur complexification induisent de nouveaux modes de régulation en fonction des territoires concernés et des nouveaux objectifs.

213. L'autonomisation des entreprises de service urbain fait émerger le rôle croissant des entreprises elles-mêmes dans l'organisation de ces services. Leur stratégie peut être plus ou moins liée aux territoires.

## 22. Adaptation de la régulation.

Face à ces évolutions, différents modes de régulation mis en place par les autorités nationales ou locales coexistent ou apparaissent.

221. Différentes formes de régulation sont utilisées, soit par des contraintes imposées par les autorités responsables aux opérateurs eux-mêmes (régulation endogène) soit par l'aide sociale gérée à un niveau national ou local (régulation exogène).

L'utilisation de ces deux types de régulation atteint des limites soit en raison d'une remise en cause de leur principe (pour les anglais, par exemple, la vérité des prix pousse les entreprises à refuser la péréquation) soit en raison de leur coût qui pèse de plus en plus sur le budget des autorités responsables (cas allemand).

222. Les évolutions dans les niveaux territoriaux de responsabilité ou d'organisation des services urbains n'ont pas encore permis de trouver la bonne échelle territoriale qui varie d'ailleurs selon la nature des réseaux. Les différences observées tant entre les niveaux territoriaux de régulation que dans les champs territoriaux d'action des opérateurs dans chacune des trois villes étudiées montrent qu'aucune réponse définitive n'est apportée à cette question .

223. Jusqu'à présent, il ne semble pas que les entreprises de réseau aient de stratégie explicite quant à l'organisation des villes qui leur paraisse préférable. L'évolution des entreprises est d'abord liée à des logiques de développement de leurs marchés et donc de leur champ d'intervention (tant sur le plan "géographique " que par domaine d'activité). Bien que leur activité soit liée à des territoires, ces entreprises sont indifférentes à la façon dont le territoire est organisé. Le sentiment partagé par les opérateurs mais également par les autorités territoriales est que l'organisation de la ville est indépendante de la volonté des opérateurs de réseau et que l'intendance suit.

## 3. CONCLUSIONS.

Face à ces évolutions, que peuvent faire les responsables des territoires pour maîtriser leur gestion ?

- L'explication par la montée des coûts est peut être un peu univoque. Ce n'est bien sûr pas le seul déterminant, mais il s'agit d'un révélateur particulièrement utile.

- Les entreprises de réseau qui ont d'abord une logique d'expansion adoptent une organisation qui leur permet de s'adapter à l'ensemble des cas de figure rencontrés.

- la capacité des autorités territoriales à orienter les services urbains vers une meilleure organisation spatiale devient de plus en plus difficile dans la mesure où elles ne semblent pas disposer d'une vision claire de ce qu'elles veulent (le "projet urbain" est difficile à définir) et que leur impératif majeur est d'éviter d'augmenter leurs charges financières.
- Les projets unificateurs (comme les métros, les grandes opérations pour l'alimentation en eau, l'assainissement) ont été réalisés avec une forte implication des autorités responsables, comme c'est encore le cas pour les tramways ou métros en France. La stratégie libérale britannique montre ses limites et les débats actuels font ressortir le besoin d'une autorité régulatrice au niveau des territoires.

31. Face aux différents aspects de la question de l'éclatement urbain, on ne peut pas attendre de façon générale que les groupes de service urbain jouent le rôle de nouveau régulateur social et territorial. Au contraire, si les autorités responsables leur laissent le champ trop libre, ils auront tendance à trop favoriser les segments solvables des marchés au détriment des territoires à problème, ce qui risque d'avoir un effet destructurant.

32. Il faut trouver de nouvelles combinaisons entre la régulation exogène et la régulation endogène. On ne peut plus se contenter de fournir des ressources de substitution pour assurer le bon accès aux services urbains, aux ménages en difficulté de plus en plus nombreux. Il faut partir d'une meilleure connaissance du fonctionnement et des stratégies et des intérêts des opérateurs de réseaux urbains pour trouver comment orienter leur action vers une meilleure organisation et un meilleur fonctionnement des agglomérations urbaines, limitant la ségrégation spatiale et sociale.

33. Les principaux axes de réflexion doivent porter sur la définition des objectifs de la régulation interne aux réseaux (régulation endogène) et sur la révision des découpages territoriaux de la régulation. Si les villes françaises sont désormais sensibles au rôle structurant du transport public, leur rapport aux autres opérateurs de réseau est essentiellement de nature économique sans articulation avec la politique de la ville. Une prise en compte de l'ensemble des réseaux serait nécessaire tant au niveau de l'ensemble d'une agglomération qu'à celui des "quartiers à problème". Sans renoncer à l'approche spécifique sur un quartier, une articulation avec l'ensemble de l'agglomération est indispensable ainsi que l'approche d'ensemble des services (on ne peut par exemple traiter le transport public dans un seul quartier ni le traiter indépendamment de la politique sur l'automobile dans la ville).

# 1. ETUDE DE CAS.

<b>11. <u>NEWCASTLE</u></b> .....	6
111. L'AMÉNAGEMENT URBAIN EN ANGLETERRE ET À NEWCASTLE. ....	6
<b>A. Généralités sur la gestion des villes en Angleterre</b> .....	6
<b>B. L'agglomération de Newcastle</b> .....	7
<b>C. Gestion territoriale de l'agglomération</b> .....	7
<i>CARTE DE NEWCASTLE</i> .....	9
112. LE TRANSPORT PUBLIC URBAIN .....	10
<b>A. Le contexte national</b> .....	10
<b>B. Newcastle</b> .....	10
113. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT. ....	14
<b>A. Le Contexte national</b> .....	14
<i>a. La dépossession des communes au profit d'organismes</i> <i>centraux</i> .....	14
<i>b. Les gestionnaires des services</i> .....	14
<i>c. Les organismes chargés de la régulation</i> .....	15
<b>B. La région Nord-Est et Newcastle</b> .....	16
<i>a. Les collectivités locales n'ont plus aucun pouvoir sur les</i> <i>sociétés d'eau</i> .....	16
<i>b. Les deux opérateurs actuels sont désormais rassemblés au</i> <i>sein de la Lyonnaise des Eaux</i> .....	17



## 11. NEWCASTLE

### **111. L'AMÉNAGEMENT URBAIN EN ANGLETERRE ET À NEWCASTLE.**

#### **A. Généralités sur la gestion des villes en Angleterre.**

Depuis une loi de 1972, l'administration territoriale britannique est fondée sur deux niveaux : les comtés et les districts ou boroughs. Dans six agglomérations urbaines (Birmingham, Liverpool, Manchester, Leeds, Sheffield et Newcastle) la répartition des compétences entre districts et comtés était particulière : les comtés métropolitains étaient responsables de la planification, des routes principales, des transports publics et de la police. Les districts métropolitains, de l'éducation, de la santé, du logement, de la circulation, des routes locales, du nettoyage des rues et des ordures, des sports et des loisirs<sup>1</sup>. Les comtés métropolitains, tout comme le Greater London Council ont été supprimés en 1985 et leurs compétences sont passées aux districts et boroughs. Notons que comtés et districts sont infiniment plus grands que les communes françaises, puisqu'il n'y a que 47 comtés (sans compter les 6 comtés métropolitains supprimés) et 369 districts et boroughs (dont 36 districts métropolitains) sur tout le territoire de l'Angleterre.

A la mi-1994, l'administration centrale s'est dotée de dix structures "régionales", les "Government Offices for the Regions" qui regroupent un certain nombre de départements ministériels : "transport", "environnement", "commerce et industrie" et enfin "éducation et emploi".

Des "Planning Policy Guidance" sont élaborés par le Département de l'Environnement au niveau national et régional (Government Offices). Ce sont des documents de l'Etat et non des collectivités locales. Ils sont publiés après une large consultation auprès des organismes patronaux, des opérateurs de service urbain, des "house building compagnies", des groupes de défense de l'environnement ("Society of protection of birds", "Wild life trust", etc...). Il s'agit d'orientations de caractère assez général. Le document régional est complémentaire du document national.

Chaque district élabore un "Structure Plan". Dans le passé, un Master Plan était réalisé par le "County council". Les "County Council" ayant été supprimés, ce document n'est plus obligatoire. Chaque district est responsable de son développement. Le "Structure Plan" comprend deux parties. La première ressemble au SDAU, la seconde au POS.

---

<sup>1</sup>Jacques Lagrove et Vincent Wright (sous la dir de) La documentation Française, Oct 1982

Les propositions de construction sont faites en accord avec les plans qui restent cependant très flexibles. Les décisions sont prises par les "conseillers" pas forcément en accord avec les techniciens.- Pour ce qui est de l'aide de l'Etat aux communes, il n'existe rien de comparable au Contrat de Plan ou au Contrat de Ville français. Il n'y a pas non plus de financement national pour les villes-.

Dans le passé, des subventions de "régénération" étaient attribuées en fonction d'indicateurs sociaux. Depuis 1995, il existe encore un système de subventions mais celui-ci est lié aux projets que produisent les villes en coopération avec les milieux économiques et non à des critères sociaux. Le gouvernement met les villes en compétition sur ces projets.

## **B. L'agglomération de Newcastle**

L'agglomération de Newcastle accueille environ 1.200.000 habitants, répartis sur cinq communes ou boroughs en continuité urbaine sur les estuaires des rivières Tyne et Wear. Ces cinq communes - Newcastle, North-Tyneside, South-Tyneside, Gateshead et Sunderland-formaient jusqu'en 1984 le comté de Tyne and Wear qui était l'un des 5 comtés de la Région Nord de l'Angleterre avec la Cumbria, le Northumberland, le Comté de Durhan et le comté de Cleveland. Ce dernier vient également d'être supprimé. Il s'agit d'une région de vieille tradition industrielle (mines de charbon, chantiers navals, industrie lourde), qui a subi une très forte récession surtout depuis 1970.

Située au Nord Est de l'Angleterre, l'agglomération est parfaitement reliée à Londres par un train Intercity disposant de très bonnes fréquences (toutes les heures ou demi-heures) qui joint la capitale en trois heures. L'occupation sociale y est très contrastée. Il existe en particulier un quartier près du centre qui connaît d'importants problèmes de délinquance et qui a été le lieu d'émeutes en 1991 (cf travaux d'un chercheur de l'Université de Newcastle sur ce quartier à partir d'une analyse de la desserte en téléphone). C'est à Newcastle et Sunderland que le taux de chômage est le plus élevé (environ 40%).

## **C. Gestion territoriale de l'agglomération**

Jusqu'en 1985, l'ensemble de l'agglomération était géré par le comté de Tyne and Wear. Ce comté qui regroupait 5 communes a été aboli en 1986. Les responsabilités ont été redistribuées aux 5 districts (qui sont city councils ou boroughs). De façon générale, les districts sont responsables de l'assainissement et de la collecte des ordures ménagères, les comtés, des routes, des transports, du traitement des ordures ménagères et de la planification globale.

Le comté ayant été supprimé, il n'existe plus de coordination de l'urbanisme au niveau de l'ancien comté et les responsabilités ont été

transférées à chacun des districts. Chaque district dispose d'une agence pour l'emploi et d'une agence d'urbanisme. Il n'y a plus de Master Plan sur l'agglomération de Newcastle.

On assiste ainsi à un fort affaiblissement du pouvoir local dans les 15 dernières années sur l'ensemble des réseaux et surtout sur le transport collectif même si c'est encore le seul réseau sur lequel les autorités locales restent en partie concernées. S'il y a des problèmes avec les gens déconnectés des réseaux, les autorités locales font du lobbying au parlement mais n'ont pas de pouvoir pour résoudre les problèmes localement.

La Government Authority for the North East (GONE), a été mise en place en avril 94 dans le but de rassembler quatre départements ministériels pour mieux utiliser les initiatives. Sa compétence territoriale couvre les deux comtés de Northumberland et Durham et les deux anciens comtés de Newcastle et Cleveland. Le bureau doit produire les lignes générales de planing ("guidance system"). Il a demandé à l'Université d'établir "l'index des conditions locales". Il y apparaît que Sunderland connaît le niveau socio-économique le plus bas de l'agglomération, les conditions de vie et d'emploi y sont très mauvaises en raison notamment, des fermetures d'entreprises.

Une compagnie de développement, de statut privé, la Northern Development Company, s'est vue attribuer par l'Etat les rives des deux rivières Tyne et Wear (ancien domaine portuaire). Elle intervient ainsi sur le territoire des 5 districts. Son travail d'aménagement est pratiquement achevé. Elle s'intéresse au développement du transport non pas de façon stratégique sur l'ensemble mais pour aider au développement de son "territoire". Juridiquement, la NDC est indépendante des districts.

Il existe également une association de marketing et de promotion, la North development Company (à ne pas confondre l'organisme précédent) qui réunit des organismes publics (chambres de commerce) et des collectivités locales pour promouvoir la région à l'étranger (elle a fait venir beaucoup d'entreprises japonaises). L'association "Newcastle initiative" regroupe des entreprises qui veulent participer à la régénération de l'agglomération.



## 112. LE TRANSPORT PUBLIC URBAIN

### A. Le contexte national.

Depuis les Lois de 1982-83, le transport public n'est plus considéré comme un "service public" devant être contrôlé par les autorités publiques. A Londres, la London Transport dont la tutelle est passée du Greater London Council au Ministère des transports, contrôle encore l'organisation des autobus mais l'opérateur public, la compagnie London-Buses, si elle est conservée, ne possède plus de bus et passe des contrats de sous-traitance par zone géographique à des compagnies privées. London-Transport reste maître d'oeuvre, fixe les lignes, les cadences, les tarifs, le cahier des charges.

London Underground, filiale de London Transports est déjà organisée par ligne pour prévoir la privatisation à terme; chaque ligne a son autonomie comptable.

Les tramways ont été supprimés dans presque toutes les villes mais de nouvelles lignes sont envisagées. Un tramway a déjà été réalisé à Manchester et un autre est en projet à Croydon. En principe les compagnies doivent être privées ou mixtes.

Autobus urbains. En dehors de Londres, deux lois de 1982-83 instituent la dérégulation complète des autocars et des bus. Depuis lors, toute entreprise peut demander une licence. Dans un premier temps, on est passé de quelques dizaines à quelques centaines d'opérateurs. La guerre des tarifs a posé de nombreux problèmes, les compagnies se faisant une concurrence sans merci (changements d'horaires pour prendre la clientèle, débauche des chauffeurs, etc...). On assiste actuellement à une reconcentration : deux ou trois compagnies réalisent 80% du chiffre d'affaire de toute l'Angleterre.

Certaines municipalités s'inquiètent des conséquences désastreuses de cette dérégulation sur le plan social. Elles n'ont pas le droit de fixer les règles de transport et peuvent seulement maintenir leur propre service urbain à perte sur les lignes non assurées...

### B. Newcastle

Le comté de Tyne and Wear avait été désigné comme "zone de transports de passagers" par le "Transport Act" de 1968. Cet acte avait établi que chaque "zone de transports de passagers" aurait une autorité responsable (Passenger Transport Authority) et un opérateur (Passenger Transport Executive).

La Passenger Transport Authority et le County Council ont élaboré une stratégie de transport intégrant métro et autobus.

- 1971. Approbation de la stratégie et décision du métro.

- 1972. Approbation du financement.
- 1974. Début de la construction du métro.
- 1984. Ouverture du métro.

La Passenger Transport Executive était l'opérateur pour le métro et pour les autobus.

Le County Council est supprimé le 31 mars 1986 et le Transport Act de 1985 décide la dérégulation des services de bus à partir du 26 octobre 1986.

**La Passenger Transport Authority** devient une association volontaire des cinq districts. Elle subsiste comme structure politique avec 15 responsables politiques désignés par les conseils de districts (4 pour Newcastle, 4 pour Sunderland, 3 pour Gateshead, 2 pour North Tyneside et 2 pour South Tyneside) et 3 employés permanents. Son rôle est désormais très limité. Elle soutient et contrôle le marché mais ne peut plus définir le réseau. Elle n'exerce plus de contrôle sur les tarifs (la seule justification de l'Etat, c'est quand il suspecte des cartels), et ne peut que financer les lignes jugées indispensables socialement mais inexploitées par le secteur commercial. Elle définit les aides pour les personnes âgées, les enfants et les invalides qui sont reversées aux opérateurs. Elle définit la subvention accordée au PTE pour le métro.

Elle continue néanmoins à gérer les tunnels sous la Tyne.

**La "Passenger Transport Executive"** conserve la gestion du métro mais n'a plus le droit de posséder d'autobus.

*a. Le métro* fait de Tyne and Wear PTE le troisième opérateur ferré au Royaume-Uni après British Railways et London Underground. Le métro est toujours subventionné mais faiblement : en 1995, la subvention a représenté 4 millions de Livres sur un budget de 60 millions. Il nous a été dit que le métro restait public et le resterait vraisemblablement dans la mesure où il reste déficitaire. La Tyne and Wear PTE a accepté de laisser le contrôle des tarifs et de la vente des tickets à une nouvelle société autonome contrôlée par l'ensemble des opérateurs. On nous a indiqué que le prix du métro augmentait pour rechercher l'équilibre financier mais que cela en diminuait la fréquentation.

L'extension du métro vers la ville de Sunderland est actuellement à l'étude et une joint-venture est envisagée avec un montage complexe : séparation de l'infrastructure appartenant à Railtrack de la compagnie de transport, création d'une nouvelle compagnie majoritairement privée avec une participation minoritaire de PTE. Les actionnaires pressentis sont les compagnies d'assurances et les grands opérateurs d'autobus.

*b. British Railways* exploite actuellement la liaison Newcastle-Sunderland. C'est le seul lien important entre les deux villes (à l'origine, Newcastle était le centre d'affaire, Sunderland étant plus industrielle).

*c. Les autobus* sont désormais gérés par des entreprises qui travaillent sur des bases commerciales. Chaque opérateur est libre de son itinéraire, de ses horaires et de ses tarifs.

La concurrence est ouverte à tous les opérateurs qui le souhaitent. Au départ, on a compté 39 compagnies de bus. La concurrence a été très vive et des compagnies faisaient circuler des bus gratuits pour éliminer les concurrents. Tous les opérateurs se sont concentrés au centre et des lignes de la périphérie ont disparu. Aujourd'hui, suite à de nombreuses absorptions, trois grands opérateurs contrôlent 98% du marché : Go-ahead, Northumberland et Busway. Les deux premières sont des sociétés nationales qui ont été privatisées. Les bus gérés par le PTE avaient été alloués à une compagnie appelée "Busway-Travel-Services" et vendus par le PTA en mai 1989 aux directeurs et aux employés de la compagnie. La société a depuis lors été rachetée par un opérateur multinational : Stage-coaches.

Il n'existe pas d'organisation des lignes et des horaires de desserte. Jusqu'en 1986, le PTA organisait la complémentarité bus-métro avec des rabattements. Aujourd'hui, c'est la concurrence. La carte des bus change tout le temps, il est difficile de s'y retrouver. La plupart des zones sont desservies sauf de petits villages mais les dessertes peuvent être très insuffisantes. Actuellement, le coût des "lignes sociales" payées par les communes pour certains horaires représenterait environ 12% du chiffre d'affaire des compagnies.

Il ne peut pas y avoir de définition commune des prix, car cela serait considéré comme une entente.

Quelques tarifs sociaux, financés par les communes, ont été maintenus pour les retraités (plus de 65 ans), les invalides et les enfants (15 ou 20 pence)

Les autres tarifs sont commerciaux : cartes d'abonnement, cartes d'étudiants; ce sont les opérateurs qui en décident librement (PTE, BUS, Railways). La carte mensuelle n'est pas du fait du PTA, mais résulte d'un accord inter-opérateurs. Elle coûte 30 £ pour un usage en dehors des heures de pointe et 40 £ pour un usage permanent.

De 1985 à 1995, les prix ont crû de 30% au dessus de l'inflation . D'après notre interlocuteur du PTA, l'augmentation est due à la suppression des subventions, mais les coûts d'exploitation ont baissé. Officiellement, chaque opérateur a ses propres tarifs mais en pratique il existerait, nous a-t-on-dit, des accords.

**L'appréciation du résultat de la privatisation** et de la suppression du contrôle public diffère selon nos interlocuteurs. D'après certains, cela marche très bien, l'usager profite d'une grande concurrence mais pour d'autres, se posent de graves problèmes dus à la concurrence débridée à laquelle se livrent les compagnies d'autobus dans le but de conquérir les marchés, d'éliminer les concurrents et de se concentrer. Il s'ensuit alors des encombrements et une pollution importante.

S'il y a plus de bus, il y a en revanche moins d'usagers. De 1985 à 1995, le transport collectif a perdu 30% de ses passagers. L'usage de la voiture a augmenté de 30% en 5 ans. De plus en plus de ménages ont deux voitures. La fréquentation du métro est restée stable aux heures de pointe mais a beaucoup diminué aux heures creuses.

Le transport public est considéré comme un service pour les pauvres et la qualité des bus est mauvaise même si elle s'est améliorée par rapport aux débuts de la privatisation. D'après une enquête du PTA de 1994, les gens qui travaillent dans le centre viennent pour moitié en transport en commun (32% en bus, 15,5% en métro, 1,5% British Railways) et pour moitié par leurs moyens propres (45% en voiture particulière, 4% à pied et 0,5% à vélo).

**Perspectives :** Le transport public a une mauvaise image. Une meilleure qualité et un minimum de contrôle seraient nécessaires. Un débat en cours, soutenu par l'actuel ministre des transports, voudrait de nouveau contrôler le transport urbain. Le PTE semble davantage favorable au retour à une certaine régulation publique que le PTA. Il a rédigé un document stratégique actuellement discuté largement (chambre de commerce, industriels, etc..). Nos interlocuteurs pensent que pour préserver l'environnement, limiter la congestion, limiter l'usage de la voiture individuelle, il faudrait un contrôle public et une meilleure structuration du réseau.

Il n'existe pas d'articulation entre les choix de libéralisation en matière de transports publics et la politique des routes. Les villes ont comme nous l'avons vu, un pouvoir très limité sur le transport public. La ville est par contre responsable des routes communales (trois routes nationales traversent la ville). Pour les routes, la ville soumet un projet au GONE qui en accepte une partie (cette année, 15 millions sur les 25 millions demandés ont été accordés, l'essentiel du financement venant de l'Etat).



## 113. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT.

### A. Le Contexte national<sup>2</sup>.

#### a. La dépossession des communes au profit d'organismes centraux.

L'organisation actuelle de la gestion de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles résulte d'une succession de réformes qui, depuis une vingtaine d'années, ont progressivement dépossédé les communes (county councils et districts) de la quasi totalité de leurs responsabilités dans ce domaine.

Avant le *Water Act* de 1989, dix *Water authorities* assuraient à l'échelle d'un ou de plusieurs bassins la gestion intégrée de l'ensemble du cycle de l'eau (ressources et approvisionnement, assainissement et épuration, rivières, navigation et pêche).

La vente effective des agences au secteur privé a eu lieu en décembre 1989. Elle a été précédée par la mise en place de deux nouveaux organismes qui ont pour vocation de contrôler les nouveaux opérateurs privés : La *National river authority* et l'*Office of water Services (OFWAT)*.

#### b. Les gestionnaires des services .

Depuis 1973, les trois quarts de l'eau potable étaient gérés par des compagnies régionales dépendant du pouvoir central (*Water Authorities*). Elles géraient 100% de l'assainissement. Le quart de la distribution d'eau leur échappait pour des raisons historiques et dépendait de sociétés privées locales (créées par industriels ou agriculteurs) Ces sociétés locales avaient été regroupées en 29 sociétés de tailles très variées, les *Statutory Water Companies*.

En Angleterre et au Pays de Galles, les privatisations de 1989 se sont traduites par la vente du capital des dix *Water authorities* à des actionnaires privés. Le maintien d'une "golden share" pendant cinq ans (impossibilité de détenir plus de 15% du capital) a empêché le contrôle de ces sociétés qui est désormais possible. Les actions mises en vente à 2,4 £ se sont vendues 6 ou 8 £.

En matière de distribution d'eau, 23 *Companies* issues des 29 anciennes *Statutory water companies* subsistent néanmoins sur leur ancien territoire. Elles desservent en eau le quart de la population.

En l'absence de compteur chez l'utilisateur, les opérateurs britanniques n'ont pas une connaissance exacte des quantités d'eau effectivement consommées et ne peuvent que faire des estimations à partir de la production des usines de potabilisation. Cette situation est originale au plan communautaire.

Toutes les sociétés d'eau se sont largement **diversifiées** : déchets, ingénierie, électricité (Pays-de-Galles, North-West) immobilier, câble...

---

<sup>2</sup>L'évolution des compagnies rachetées par la Lyonnaise des Eaux est racontée dans un livre : "Water reflections". Lyonnaise des Eaux - Dumez, Granta Editions, Cambridge, 1995.

## Les sociétés françaises.

La première prise de contrôle a été mise en place en 1987-88; les seules sociétés pouvant être rachetées étaient les petites, la Générale des Eaux a commencé à avoir 15-20% des parts dans de petites sociétés. La première OPA est celle de la Lyonnaise sur East Anglian et sur Essex à des prix qui paraissaient délirants (7£ pour 1£) mais qui se sont révélés en fait très intéressants.

En l'espace d'un an, la Compagnie Générale des Eaux, la Lyonnaise des Eaux et la SAUR ont pris le contrôle majoritaire de douze des 29 *Statutory water Companies*. Début 1989, elles avaient également des participations minoritaires déclarées dans sept autres compagnies. D'autres acquisitions sont en cours et celle de la Northumbrian par la Lyonnaise des Eaux vient d'être réalisée fin 1995.

Seul parmi les groupes britanniques, Biwater, un ingénieur et fabricant de tuyaux, avait réagi avec la même rapidité et pris le contrôle de deux autres anciennes *Statutory water companies*.

### c. Les organismes chargés de la régulation.

C'est en matière de régulation économique que le dispositif britannique apparaît le plus original, avec la disparition des Water Authorities, un certain nombre de régulateurs sont mis en place :

- L'OFWAT : l'organisme-clé est à ce niveau l'*Office of water services*, organisme lié au Ministère de l'Environnement, qui comporte quatre divisions : une division du contrôle des prix, une division de suivi au plan de l'ingénierie (*engineering intelligence*), une division des consommateurs et enfin une division juridique et foncière. Le personnel de l'OFWAT compte environ 100 personnes, de hauts fonctionnaires ou des responsables des sociétés d'eau et d'ingénierie.

L'OFWAT est censé être le champion des consommateurs et modérer l'augmentation des tarifs. En 1990, l'augmentation annuelle autorisée était de 3,5 % de plus que l'inflation, aujourd'hui, elle est de 1,5%.

- Les "*environment agencies*" qui remplacent en avril 1996 les National River Authorities (NRA) s'occupent de l'eau (qualité et quantité disponible) , des déchets, de la pollution (jusqu'en 89, les NRA étaient en fait au sein des Water Authorities). Leur président est nommé par le Parlement sur proposition du Gouvernement.

- Le Department of Water Inspectorate (DWI) est en charge de la santé publique.

- Enfin, le Consumer Service Comitee (CSC), est composé de quelques bénévoles. Seul le président est un peu rémunéré.

### Les réactions à la privatisation.

Il ne semble pas y avoir de vraie critique de la concentration au niveau central et de la privatisation même si des conséquences se font jour en matière

de santé publique, en raison des déconnexions dues à la montée des prix. Il n'y a pas de politique claire du parti travailliste sur ce secteur.

Les points sensibles sont les compteurs, et le contrôle des salaires des dirigeants.

- Il se pose des **problèmes d'eau** dans certaines régions (pas dans le Nord Est). L'Etat voudrait créer un réseau national d'eau. Cela pourrait se concevoir entre le Yorkshire déficitaire et le Northumberland excédentaire.

- "La **régulation économique** est dite plus sérieuse qu'en France. Le système "price cap" est incitatif. Si le service est rendu au prix demandé avec une meilleure efficacité, on fait davantage de profit. Le système américain de profit garanti l'est beaucoup moins. Actuellement les anglais envisagent de s'orienter vers un système "à l'américaine".

- **Les prix** : Il y a sans doute eu des abus. Les prix ont augmenté de façon excessive. Les ingénieurs et le personnel sont moins "chers" qu'en France, mais les dirigeants sont très bien payés, ce qui entraîne des réactions de l'opinion.

Les prix diffèrent d'une région à l'autre. L'OFWAT a essayé de favoriser la concurrence à la marge mais seuls les industriels frontaliers de deux compagnies ou qui choisissent une nouvelle implantation peuvent exercer leur choix. Il se pose des problèmes de péréquation. En 1990-92, l'OFWAT promouvait une différenciation régionale des prix. Ce n'est plus à l'ordre du jour.

- En général, il n'y a pas de compteurs. Seuls les gros consommateurs ont des compteurs. L'OFWAT pousse à leur généralisation. Apparemment, il y a baisse de consommation quand il y a des compteurs. Actuellement, le prix du raccordement est lié à la valeur locative et non à la consommation, ce qui fait que beaucoup de travaillistes sont opposés à l'installation de compteurs. La logique voudrait qu'il y ait des compteurs pour tous les besoins non essentiels.

La Lyonnaise a installé des compteurs dans le sud de l'Angleterre.

## **B. La région Nord-Est et Newcastle.**

### *a. Les collectivités locales n'ont plus aucun pouvoir sur les sociétés d'eau.*

Avant la privatisation, la Local Water Area Board du comté était de propriété nationale avec un contrôle local. Dans les années 1970, la Local Water Area Board a construit le plus grand réservoir d'Europe (Kielder) pour offrir de grandes possibilités de développement à une industrie qui, pensait-on, allait continuer à se développer. En conséquence, et du fait de la désindustrialisation, il y a aujourd'hui une offre d'eau surabondante (contrairement à ce qui se passe dans d'autres parties de l'Angleterre), et ce malgré des pertes importantes dans un réseau de distribution très vétuste.

Aujourd'hui, les concessions d'eau et d'assainissement sont attribuées par le gouvernement central. Tous les pouvoirs régulateurs (Secrétaire d'état à l'environnement, OFWAT, National River Authority, Customer service comitees), sont nationaux. Il existe cependant des représentations plus locales comme l'antenne de Leeds de la National River Authority (Northumbria and Yorkshire). Le Gouvernement Office n'a pas l'eau et l'assainissement sous sa compétence. Les autorités locales n'interviennent que comme groupes de pression auprès du parlement.

Les villes n'ont pas de stratégie sur l'eau. Elles consultent les compagnies d'eau sur les plans qu'ils établissent (de même que pour le gaz, l'électricité, etc). Le seul problème est la localisation des usines de traitement d'eau, des ordures ménagères, etc... Avant la privatisation, ces usines étaient payés par le gouvernement. Aujourd'hui, elles sont réalisées et payées par les sociétés.

*b. Les deux opérateurs actuels sont désormais rassemblés au sein de la Lyonnaise des Eaux.*

Dans la région Nord-Est comprenant l'agglomération de Newcastle, la distribution de l'eau était jusqu'en 1996 partagée entre deux compagnies :

- la North East Water Supply Company qui résulte de la fusion en 1992 de deux sociétés (Newcastle and Gateshead PLC et Sunderland and South Shield PLC) achetée par la Lyonnaise en 1988. Elle fournit l'eau à 1,3 millions de personnes. L'assainissement sur ce territoire est réalisé par la Northumbrian.

- la Northumbrian (l'une des dix Water Service Company) détient une licence du gouvernement pour l'assainissement de l'ensemble des comtés de Northumbrian, de Durhan, de l'ex-comté de Newcastle et de l'ex-comté de Cleveland soit une population de 2,5 millions d'habitants. Elle distribue l'eau à 1,2 million d'habitants.

Ces deux compagnies sont depuis le début de 1996 réunies par la Lyonnaise des Eaux qui possédant déjà la North-East vient en effet de réaliser une OPA sur la Northumbrian. Cette opération a été réalisée malgré les conditions très dures exigées par les britanniques.

Elle dispose d'une licence de 25 ans sur ce territoire, avec propriété des actifs, 99 % des habitants sont desservis.

Northumbrian a un chiffre d'affaire annuel de l'ordre de 220 millions de Livres. L'investissement est de l'ordre de 140 millions de Livres (contre 90 millions de Livres en 1990).

Le prix de l'eau a fortement augmenté en raison, nous a dit le responsable de la compagnie, de l'absence d'investissement de maintenance depuis 30 ans. Le prix est monté de 30% au dessus de l'inflation en 5 ans mais reste assez bas. Le prix actuel de l'eau est de 50 pence/m<sup>3</sup>. Il s'agit là d'un prix moyen car en l'absence de compteur, la facturation se fait sur la base du raccordement. Le prix moyen de l'abonnement, qui est calculé à partir de la valeur locative des logements, est de 90£ avec une augmentation de 0,5% par an sur North West et 92£ avec augmentation de 2% par an sur Northumbrian. La Lyonnaise

réunissant deux sociétés s'est engagée à unifier les prix et à diminuer le prix de l'eau de 15%. Il faut compter environ 90£ par an pour l'assainissement sur une facturation qui est globale pour l'eau et l'assainissement. Il n'est pas évident d'y voir clair sur les prix car il est difficile de séparer fonctionnement et investissement.

La société réfléchit actuellement à la mise en place des compteurs, mais cela ferait augmenter fortement les prix alors que les larges disponibilités en eau ne contraignent pas à limiter la consommation dans cette région. La Lyonnaise a intérêt à la croissance de la consommation d'autant plus que la croissance du réseau est payée par d'autres (s'il y a un nouveau programme immobilier, c'est le promoteur qui paie les canalisations et les rétrocède à Northumbrian, la règle est la même pour les particuliers). Il existe depuis peu des tarifs pour les industriels (jusqu'à 20% de ristourne).

La Northumbrian a développé une activité de collecte et de traitement de déchets industriels et par ailleurs, elle travaille beaucoup à l'étranger (Afrique du Sud, Moyen Orient). Elle a été candidate aux appels d'offres pour l'assainissement de Bangkok, en Argentine, etc..)

<b>12. FRANCFORT</b> .....	20
12.1. LA GESTION DES RESEAUX URBAINS.....	20
<b>A. La situation allemande</b> .....	20
<b>B. La situation dans l'agglomération de Francfort</b> .....	21
<i>a. Transports publics</i> .....	21
<i>b. Eau et eaux usées</i> .....	22
<i>c. Collecte et élimination des déchets</i> .....	22
<i>d. Distribution d'énergie</i> .....	23
..... <i>CARTE DE L'AGGLOMÉRATION DE FRANCFORT</i> .....	24
122. LA QUESTION DES "ZONES URBAINES DEVALORISEES" .....	25
<b>A. Aperçu d'ensemble en Allemagne</b> .....	25
<b>B. La situation dans l'agglomération de Francfort</b> .....	27
<i>a. Caractéristiques et administration du territoire</i> .....	27
<i>b. Les écarts entre le centre et la périphérie</i> .....	28
<i>c. Différenciations sociales internes à la commune de Francfort</i> .....	30
123. POLITIQUES PUBLIQUES ET "ECLATEMENT URBAIN" .....	31
<b>A. La prise en compte des quartiers défavorisés par les politiques publiques en Allemagne</b> .....	31
<b>B. Aperçus sur les orientations de la recherche</b> .....	33
<b>C. Enjeux de régulation des réseaux (réflexion à partir du cas de l'agglomération de Francfort)</b> .....	35
<i>a. Crise financière et limite du modèle de régulation sociale</i> .....	35
<i>b. Péréquations territoriales</i> .....	37
<i>c. Régulations environnementales</i> .....	38

## 12. FRANCFORT<sup>1</sup>

### 12.1. LA GESTION DES RESEAUX URBAINS

#### A. La situation allemande

De façon générale il faut souligner, à la différence de la situation française, la prépondérance du secteur public local au niveau des opérateurs de réseaux urbains. Ceci correspond à un développement ancien s'appuyant sur une forte technicité et s'accompagne de formes originales de gestion conjointe au sein de mêmes structures de plusieurs services (électricité, gaz, chauffage, parfois eau et plus rarement transport), ce qui donne lieu à des péréquations difficiles à cerner de l'extérieur.

Cette prépondérance est entamée depuis une dizaine d'années par la montée des opérateurs privés : progressive dans le cadre de l'économie mixte, plus franche et spectaculaire avec l'apparition de nouveaux services (collecte sélective et traitement des déchets, téléphonie mobile) et les projets de privatisation de grands réseaux (télécommunication). Des formes entièrement nouvelles de gestion déléguée avec modalités contractuelles inspirées de l'acquis étranger (notamment français) sont aussi apparues (nouveaux Länder).

Ceci indique qu'en dépit de déplacements apparents lents des positions des différentes catégories d'opérateurs (ville par ville, réseau par réseau, voire partie de réseau par partie de réseau) le système allemand a engagé des restructurations profondes. Les facteurs moteurs premiers de ces changements sont les limites des capacités de financement public, les transformations de la base technologique des services et la pression de l'offre principalement autour des pôles que constituent les groupes électriciens et quelques groupes industriels.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par exemple, l'ouverture des services aux prestataires privés mobilise actuellement du côté de l'offre une trentaine de groupes et d'entreprises. Les deux tiers environ ont déjà des références d'exploitation. Les principaux acteurs viennent de plusieurs horizons : électriciens et gaziers ayant une implantation auprès des villes, groupes du secteur du déchet (plus de 50 % des services du déchet sont aujourd'hui privatisés), groupes industriels (souvent néophytes en matière d'exploitation d'équipements urbains), groupes et PME de BTP et d'ingénierie...

Trois groupes se détachent actuellement par le nombre de leurs implantations : VEBA, RWE et la Générale des Eaux. La structuration du

---

<sup>1</sup> Chapitre rédigé par D. Drouet et D. Sellier (RDI).

secteur de l'eau autour de ces pôles devrait se poursuivre dans les années à venir (à l'image de la situation déjà plus avancée dans le secteur du déchet) mais ne devrait pas aboutir à une concentration aussi forte qu'en France. A terme il est envisagé que perdurent une douzaine d'entités importantes dans le secteur de l'eau car l'Office des Cartels a une interprétation assez stricte de la notion de position dominante comme le montre les exemples récents des secteurs du BTP (Hochtief/Holzmann) et du déchet.

Schématiquement, la situation des principaux services urbains se présente actuellement de la façon suivante :

Transports urbains - Autorité Organisatrice : communes ou syndicats de communes. Opérateurs : entreprises municipales, syndicats intercommunaux, Deutsche Bundesbahn (opérateurs publics à 95 %).

Distribution énergie (électricité, gaz, chauffage urbain) - Autorité Organisatrice : communes ou associations de communes. Opérateurs : entreprises municipales (100 % publique ou SEM avec grands distributeurs interrégionaux type RWE, Preussen Elektra, Bayernwerk...).

Distribution eau - Autorité Organisatrice : communes ou associations de communes. Opérateurs : entreprises municipales (même structure du capital que pour énergie), services communaux (parfois autonome "Eigenbetrieb"), opérateurs privés au sein de SEM ou titulaires de contrats (Thyssen-Lyonnaise à Rostock, Mannesmann...).

Assainissement-épuration eaux usées - Autorité Organisatrice : communes ou associations de communes. Opérateurs : surtout services en régie (parfois autonomes), peu d'entreprises municipales, environ 5 % du marché de l'épuration est délégué à des entreprises privées (surtout nouveaux Länder ; leaders : VEBA, RWE, CGE, Lyonnaise, Mannesmann...).

Déchets urbains - Autorité Organisatrice : communes ou associations de communes pour la collecte, Kreise (Cantons) pour l'élimination. Opérateurs : 60 % privés (services traditionnels des villes moyennes et des petites communes ; nouveaux services sélectifs partout), 40 % régies municipales (grandes villes pour les services traditionnels).

## **B. La situation dans l'agglomération de Francfort**

### *a. Transports publics*

L'Umlandverband (syndicat intercommunal) participe à la planification des transports urbains. Les autorités responsables restent cependant les communes. Le réseau est exploité par plusieurs entreprises publiques. Les principaux exploitants sont regroupés dans le FVV : "Frankfurter Verkehrsverbund" ("réseau de transport de Francfort"). Il



s'agit de la "Deutsche Bundesbahn" ("société allemande des chemins de fer"), de la "Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn AG" et de la "Stadtwerke Frankfurt-am-Main". D'autres exploitants de réseaux, beaucoup plus petits, participent au système de tarification unitaire qu'offre le FVV, tout en conservant leur monopole d'exploitation sur un territoire particulier (ex. Offenbach Verkehrs-Betriebe GmbH).

Les données de 1987 relatives aux déplacements au sein de l'Umlandverband montrent que sur environ 1 million de voyages-passagers entre Francfort et sa périphérie, 21 % en moyenne empruntent le réseau transport public local, le reste étant effectué en automobile.

#### *b. Eau et eaux usées*

Pour la production et la distribution d'eau les autorités responsables sont les communes. Les plus importantes disposent de leur propre entreprise municipale de distribution (Stadtwerke). D'autres ont un service en régie ou sont desservies par la Stadtwerke d'une commune proche. Ainsi la Stadtwerke Frankfurt am Main alimente la ville de Francfort ainsi que quelques communes limitrophes soit au total 760.000 habitants (livraison totale de 73,45 millions de m<sup>3</sup> en 1993).

En théorie l'Umlandverband est l'autorité compétente pour l'assainissement et l'épuration des eaux usées. Le syndicat n'a cependant reçu de délégation explicite de compétences que pour l'échantillonnage et le contrôle des rejets. Il assure cette mission en direct avec un effectif de 30 personnes et un budget de 30 M.DM. Une quinzaine de syndicats pour les eaux usées subsistent qui couvrent le territoire de l'Umland mais ne correspondent pas précisément à ses limites administratives. Ils assurent l'essentiel des services d'exploitation en direct.

Parmi les problèmes qui freinent la reprise de l'ensemble des compétences par l'Umlandverband, le différentiel entre charges facturées pour les services eaux usées selon les syndicats est mentionné en premier. Actuellement les prix moyens (comprenant eau potable et service eaux usées) varient de 10 DM/m<sup>3</sup> en zone rurale à 6-7 DM/m<sup>3</sup> à Francfort. Si l'Umland exerçait la totalité des compétences, cela impliquerait l'unicité des prix. Les Kreis ruraux y sont donc plutôt favorables à l'inverse de la ville de Francfort.

#### *c. Collecte et élimination des déchets*

Les communes sont compétentes en matière de collecte des ordures ménagères et peuvent faire appel à des entreprises privées pour assurer ce service. La ville de Francfort dispose d'un service "gestion des déchets" directement rattaché à l'administration municipale qui exploite en direct la collecte des ordures ménagères.

En ce qui concerne l'élimination, c'est officiellement le syndicat "Umlandverband" qui est responsable de l'exploitation des installations de traitement. En fait il ne gère que les décharges publiques (celles de

Wicker et de Brandholz d'une capacité respective annuelle de 570.000 et 250.000 tonnes) ainsi qu'une station intermédiaire de transfert (Frankfurter Osthafen, une capacité de 250.000 tonnes). L'Umlandverband exploite aussi une installation de séchage des boues d'épuration. Pour assurer ce rôle, il a créé une "Eigenbetrieb" (service autonome) qui fixe les tarifs de traitement payés par les communes. Toutefois, l'exploitation des installations d'incinération des ordures ménagères les plus modernes lui échappe. Celles-ci sont directement gérées par les communes où elles sont implantées car elles sont également utilisées pour fournir l'énergie des réseaux de chauffage urbain (ex. unités Nordweststadt à Francfort, capacité de 420.000 tonnes et Heusentamm à Offenbach, 185.000 tonnes).

La politique de l'Umland en matière de gestion des déchets est de privilégier la prévention ("Abfall ist kein Müll"). Cette politique de grande ampleur semble avoir porté ses fruits puisqu'elle a permis d'éviter la planification d'une nouvelle décharge. En 5 ans la production d'ordures ménagères a diminué de moitié. Elle n'exclut cependant pas la réalisation de nouveaux équipements : 9 installations de compostage sont prévues pour une seule actuellement en service.

#### *d. Distribution d'énergie*

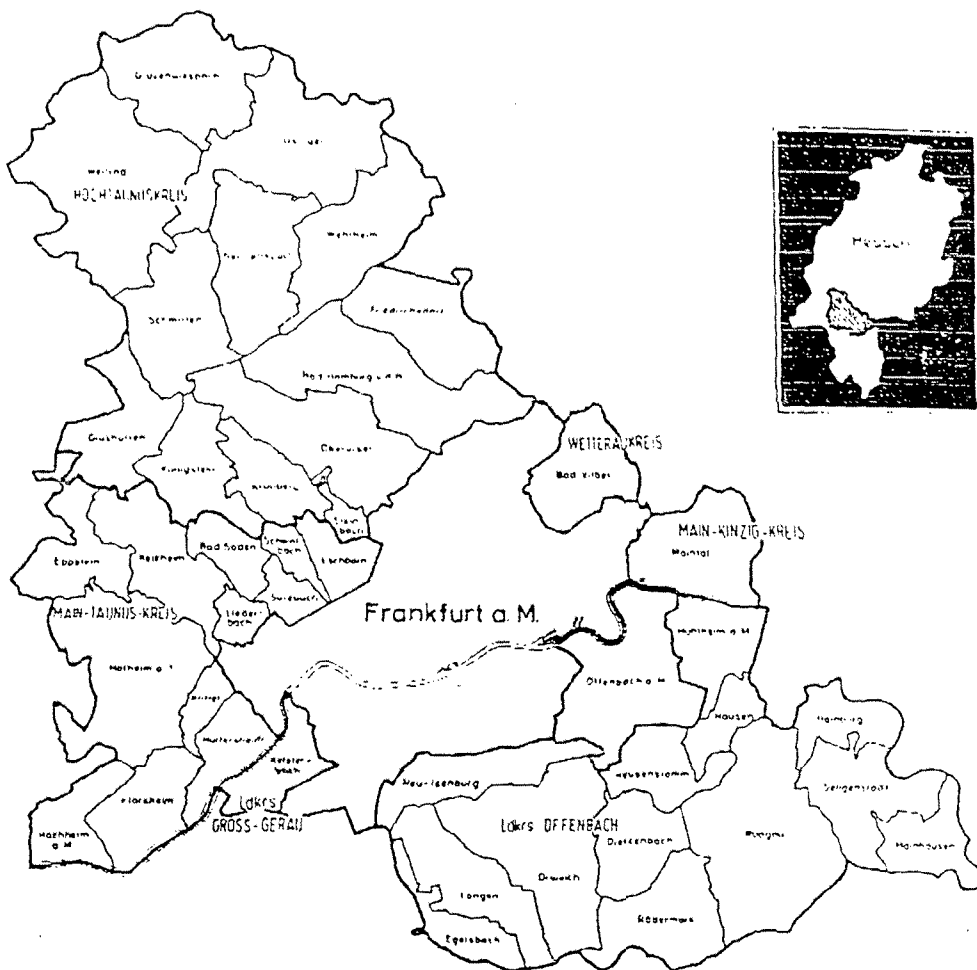
La Stadtwerke Frankfurt produit et distribue l'électricité pour 580.000 personnes (88 % de la population de Francfort). Pour cela elle dispose de cinq centrales thermiques dont les deux plus importantes (Centrale West et Centrale Niederrad) ont des capacités respectives de 713,1 Mio et 400 Mio de kWh. 60 % de l'électricité distribuée par la Stadtwerke est livrée par Preussen Elektra. La Stadtwerke Frankfurt dispose également d'un réseau de chauffage urbain (fourniture annuelle de 1.290.000 MWh de chaleur).

En ce qui concerne le gaz, les deux principaux distributeurs du Land d'Hessen qui desservent Francfort et sa périphérie sont Main-Gaswerke AG et Gas-Union GmbH.

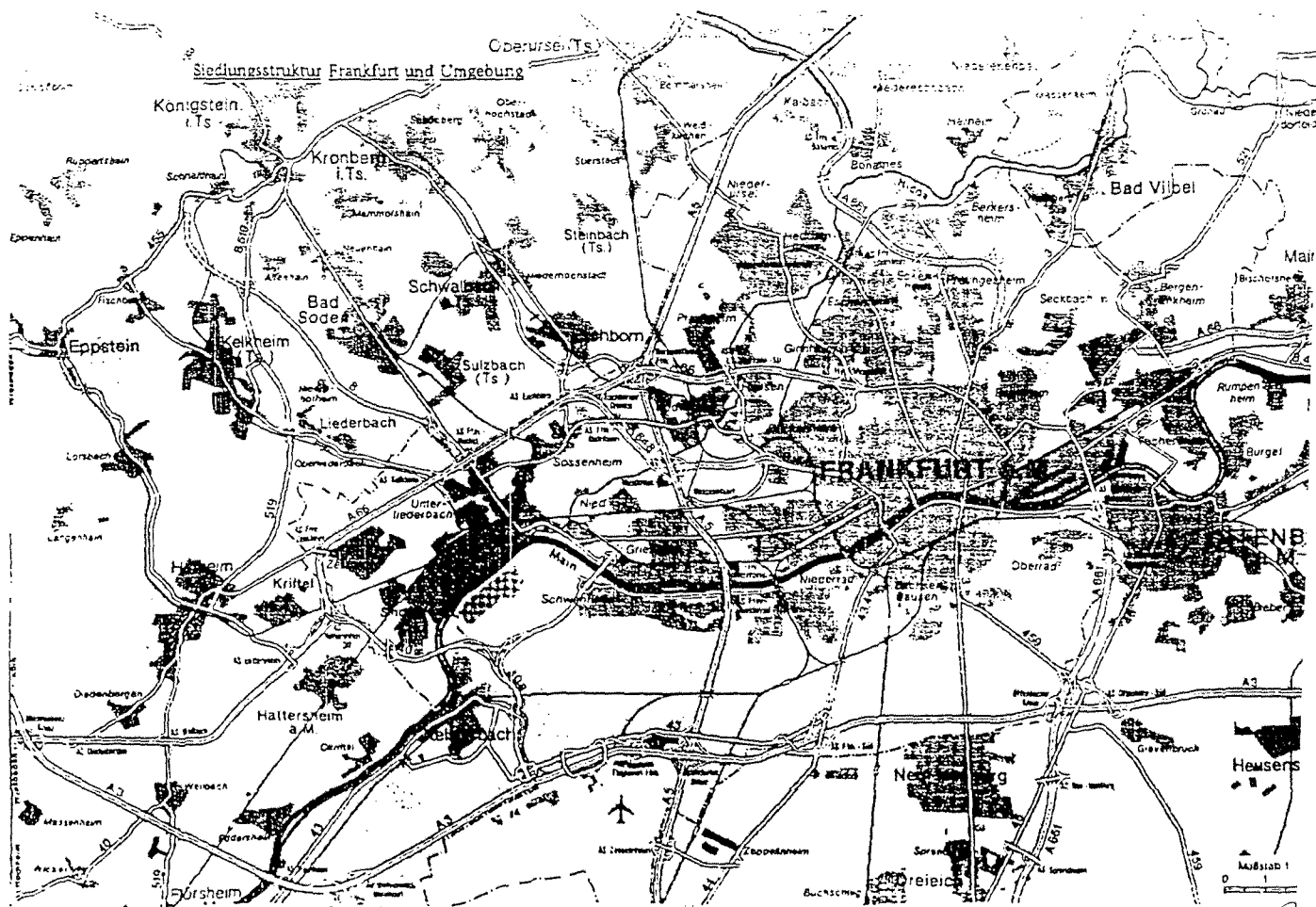
Les principales villes de l'agglomération disposent de leur propre Stadtwerke. Leurs compétences diffèrent selon la ville : à Neu-Isenburg (35.000 habitants) l'entreprise municipale distribue l'électricité, le gaz, l'eau, le chauffage urbain et gère les transports. A Bad-Homburg (50.000 habitants) elle intervient pour le gaz et l'eau, à Offenbach (112.000 habitants) pour l'eau et les transports et à Oberursel (39.000 habitants) pour l'eau seulement.

# FRANCFORT

SYNDICAT INTERCOMMUNAL (UMLANDVERBANDES)



PLAN DE STRUCTURE DE LA VILLE ET DE SES ENVIRONS



## 122. LA QUESTION DES "ZONES URBAINES DEVALORISEES"

### A. Aperçu d'ensemble en Allemagne

Alors qu'en France le lien spatial de la problématique liée aux populations défavorisées semble être largement reconnu, ce postulat en Allemagne fait l'objet de débats, et ne relève pas d'une évidence partagée par le plus grand nombre. La notion de "quartiers en crise" ou de "zones urbaines défavorisées", relativement usuelle en France, semble être assez récente en Allemagne : les problèmes qui y sont liés n'ont pas la même acuité et surtout la même ampleur qu'en France.

Pour cela différents éléments d'explication peuvent être avancés. Une notion couramment avancée pour aborder la question des "populations défavorisées" est celle de "soziale Brennpunkte" (foyers de préoccupations sociales). Cette notion se réfère à une forte présence de ménages confrontés à des problèmes sociaux, chômage, pauvreté, à une composition sociale problématique, mono-structurelle, ou encore à une population souffrant d'un manque d'infrastructures sociales ou médicales, sans que toutefois la territorialisation de ces "soziale Brennpunkte" soit systématiquement et clairement mis en évidence.

Il faut aussi souligner la chronologie des phénomènes d'immigration en Allemagne qui diffère du cas français. Alors qu'au début des années 80, la population totale en Allemagne régressait, à partir de la fin des années 80 ce mouvement va s'inverser avec l'accueil massif d'immigrants pour atteindre un niveau record en 1992 (400.000 demandeurs d'asile et 250.000 réfugiés d'origine allemande). Depuis, cette tendance a diminué avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation en 93 qui limite l'accueil des demandeurs d'asile.

Les flux d'immigration en Allemagne depuis la seconde guerre mondiale ont connu de nombreuses fluctuations, et il faut remonter à la fin des années 60 pour connaître un nombre aussi élevé d'immigrants. Alors qu'elle était autrefois liée au marché du travail avec les traditionnels "Gastarbeiter" (travailleurs immigrés), l'immigration actuelle est liée à la pauvreté et aux réfugiés de guerre, phénomène essentiellement apparu avec l'ouverture des pays d'Europe de l'Est et Centrale.

Par ailleurs, on peut remarquer que la composition ethnique de la population étrangère en Allemagne est plus diversifiée que celle de la France où les effectifs de population étrangère sont davantage regroupés en quelques communautés (maghrébine notamment).

A titre d'exemple, Frankfurt en 1994 comptabilisait 28,4 % de population étrangère, le plus fort taux des grandes villes allemandes (Münich 22 % ; Hambourg 14 % ; Berlin 12 % ; Leipzig ou Dresden moins de 3 %). Cette population se répartit entre les principales nationalités suivantes : 25

% provenant de l'ex-Yougoslavie, 19 % de turcs, 8 % d'italiens, 5 % de grecs, 8 % d'africains dont 5 % de marocains, 11 % d'asiatiques.

Selon des observations de l'agence fédérale de la recherche de l'aménagement de l'espace, la répartition spatiale des étrangers dans les anciens Länder et hors Berlin aurait très peu changé entre 1980 et 1992 : les étrangers habitent majoritairement les centres villes des grandes agglomérations (où ils représentent 40 % de la population étrangère totale), alors que moins de 25 % de la population allemande habite dans ces centres villes.

Un autre facteur à citer est celui du resserrement du marché du logement, notamment de la moindre élasticité du marché du logement social, qui pourrait avoir pour conséquences un renforcement des tendances à la concentration d'étrangers dans certains quartiers des grandes villes allemandes.

Même si l'on ne peut pas parler d'apparition de phénomènes massifs de ségrégation spatiale entre étrangers et Allemands, les attentats commis au début des années 90 contre des étrangers, directement ou leur foyer d'hébergement, notamment dans les nouveaux Länder (Rostock, Hoyerswada) ou en Allemagne du Nord (Mölln, Solingen) sont là pour rappeler que des problèmes liés à l'intégration existent, et interrogent le modèle allemand d'intégration basée sur l'idée d'une société "multiculturelle".

A côté de ces questions liées aux populations immigrées, il faut aussi considérer un autre phénomène très marquant en Allemagne ces dernières années, qui est l'apparition d'une "nouvelle pauvreté". On parle souvent de "pauvreté cachée", entre les sans-logis et les "ghettos" de populations défavorisées, c'est-à-dire une pauvreté relativement diluée sur le territoire urbain, chaque zone de concentration se limitant à un périmètre restreint (quelques immeubles ou pâtés de maisons).

Ces questions liées aux populations étrangères et à la nouvelle pauvreté s'inscrivent dans un contexte de développement urbain distinct du cas français. A la différence de la France des années 60 et 70, l'Allemagne de l'Ouest n'a pas connu une construction massive de grands ensembles à la périphérie des villes. Les raisons de cette différence sont multiples : elles renvoient entre autres à des évolutions démographiques, migratoires et économiques particulières, mais aussi à une organisation et un équilibre du territoire différent. (Ne serait-ce que parce que les grandes villes, beaucoup plus nombreuses en Allemagne, ont permis une répartition de la croissance urbaine plus équilibrée alors que celle-ci se polarisait davantage en France sur l'agglomération parisienne et deux ou trois autres grandes villes).

On peut s'interroger également sur les effets d'une plus grande tradition d'autonomie locale de gestion ("Selbstverwaltung") s'inscrivant dans le système fédéral allemand, qui semble avoir limité le recours à l'urbanisme

de masse et permis une meilleure maîtrise locale du développement urbain.

La situation héritée de l'ancienne Allemagne de l'Est est bien sûr différente : la politique de planification communiste s'est traduite au plan urbain par un abandon des centres villes, voire une destruction des centres anciens au profit de la réalisation de gigantesques cités périphériques de barres et de tours. Parmi les plus imposantes, citons Marzahn à Berlin-Est avec plus de 58.000 logements collectifs et une population d'environ 140.000 habitants.

A l'heure actuelle dans les nouveaux Länder, un Allemand sur quatre vit dans ces grands ensembles. Pour autant, en raison d'une grande mixité sociale ou d'une moindre différenciation sociale héritée du système communiste, ces ensembles ne constituent pas aujourd'hui de véritables "zones urbaines défavorisées".

Mais les bouleversements que connaissent les villes des nouveaux Länder avec des tendances marquées à la sub-urbanisation (liée à une très forte demande de maisons individuelles) et à une "gentrification" des centres villes (occupation des logements anciens nouvellement rénovés par des ménages aux revenus plus élevés), pourraient à moyen terme conduire à une dépréciation des cités périphériques et aboutir à une ségrégation spatiale beaucoup plus forte.

## **B. La situation dans l'agglomération de Francfort**

### *a. Caractéristiques et administration du territoire*

Frankfurt am Main (670.000 habitants) représente la ville principale d'une région très dense formant une conurbation, communément appelée Région Rhein-Main du nom des deux principaux cours d'eau qui la traversent et qui s'étend de d'Aschaffenburg à l'Est jusqu'à Wiesbaden-Mayence à l'Ouest et comprend 4,6 millions d'habitants. Avec 248.000 m<sup>2</sup>, la ville de Francfort, comparativement aux autres grandes métropoles allemandes, a un territoire communal relativement restreint. Autour de ce noyau central, auquel on peut raccrocher la ville limitrophe d'Offenbach (115.000 habitants), s'aggrègent de nombreuses communes périphériques.

Du point de vue économique, Francfort est la première place financière et boursière allemande et constitue un centre international de services tertiaires : environ 400 instituts de crédits de plus de 40 pays y ont établi leur siège, avec au premier plan la Banque Fédérale Allemande ainsi que la future Banque Européenne, représentée actuellement par l'Institut de Crédit Européen. L'aéroport de Francfort est un des premiers aéroports européens avec 33 millions de passagers. Francfort se distingue également par l'importance de son rôle en tant que ville de Congrès et de Foires Internationales.

Après l'ouverture des Pays d'Europe Centrale et Orientale et la réunification allemande, Francfort a été l'une des premières villes à bénéficier du boom économique au tout début des années 90 (en raison notamment de ses fonctions internationales). Parallèlement, durant cette même période et compte tenu de la facilité d'accès qu'elle offre avec son aéroport international, elle a connu un afflux massif d'immigrés, qui la place actuellement comme la ville allemande ayant le plus fort taux de population étrangère (28,5 % de la population totale).

Si la vaste Région Rhein-Main semble exister en tant qu'ensemble économique et comme bassin d'emploi, elle ne bénéficie pas d'une structure administrative représentative. Le Forum des Chambres de Commerce et d'Industrie présente la Région Rhein-Main comme un ensemble économique et géographique comprenant 7 villes, 15 Landkreis avec 408 communes et dépassant les seules limites administratives du Land d'Hessen pour inclure une circonscription administrative bavaroise ("Unterfranken") et de Rhénanie-Palatinat ("Rhein Hessen- Pfalz").

L'imbrication géographique de Francfort avec sa périphérie a toutefois été reconnue et a amené la création d'un Syndicat Intercommunal, dénommé "Umlandverband Frankfurt". Celui-ci regroupe autour de Francfort et d'Offenbach ("Kreisfreie Städte" : circonscriptions urbaines de 770.000 habitants), 3 Landkreis (Hochtaunus, Main-Taunus et Offenbach) comprenant 41 villes (840.000 habitants). L'Umlandverband n'occupe que 7 % du territoire du Land de Hessen mais génère 44 % de la valeur ajoutée brute du Land. Quotidiennement, on enregistre près de 300.000 migrations alternantes vers Francfort où sont implantés près de 600.000 emplois.

Cette structure administrative originale en Allemagne pour une agglomération d'une telle importance (Stuttgart envisage actuellement la constitution d'une structure similaire) dispose d'un parlement avec 104 membres élus au suffrage direct. L'Umlandverband joue un rôle en matière de planification du développement urbain et, comme nous l'avons vu, dans l'organisation de différents services urbains. Elle subit actuellement une grave crise de légitimité politique et économique. L'Umlandverband ne correspond en effet pas à un espace économique homogène et n'a pas les moyens d'exercer pleinement ses compétences officielles du fait de son impossibilité de prélever lui-même des taxes sur l'ensemble du territoire pour les services gérés (sauf pour l'élimination des ordures ménagères). En outre son découpage territorial apparaît peu adapté à ses fonctions en matière de réseaux. Différentes options sont actuellement débattues allant de sa suppression à son agrandissement à l'échelle de la région Rhein-Main.

#### *b. Les écarts entre le centre et la périphérie*

Avec près de 600.000 emplois (pour 670.000 habitants) contre 350.000 pour la périphérie (840.000 habitants), Francfort concentre les

activités économiques notamment tertiaires. Francfort construit plus de bureaux et moins de logements que sa périphérie. La surface des bureaux à Francfort est actuellement de 7,5 millions de m<sup>2</sup>. Entre 1979 et 1992, la construction de nouvelles surfaces utilisables pour des activités à Francfort (bureaux, commerces, hôtels, infrastructures) a représenté 46 % du total de l'ensemble du territoire de l'Umlandverband (56 % pour les seuls m<sup>2</sup> de bureaux). Parallèlement pour la période 79-93, Francfort ne participait qu'à hauteur de 25 % à la construction neuve de logements pour toute l'Umlandverband. Les nouveaux logements construits à Francfort pendant cette période n'ont représenté que 8,6 % du parc existant dans la ville en 1978 (22 % dans la périphérie).

Le très net renforcement du secteur tertiaire au cours de la dernière décennie s'est accompagné d'une autre forme de polarisation spatiale. Ainsi la périphérie a accueilli majoritairement des services destinés aux ménages ou aux entreprises des secteurs techniques, informatiques ou de la distribution, tandis qu'à Francfort ce sont les activités de services financiers et boursiers qui se sont fortement développées. De ce fait la ville s'insère davantage dans les relations économiques internationales que dans le tissu économique régional. Ceci renforce une image communément admise de Francfort, à savoir celle d'une "citadelle économique déconnectée de son environnement immédiat".

Ces polarisations se sont accompagnées d'un renforcement des déplacements à l'intérieur de l'agglomération. Le taux de migrations alternantes entre 1970 et 1987 a augmenté de 38 % alors que la population active stagnait. En 1987, 46 % des personnes qui travaillaient en tant que salariés à Francfort habitaient à l'extérieur ; en 1991 ce taux atteint 53 %. Les actifs qui ont une qualification professionnelle et un salaire élevés habitent plus fréquemment en périphérie (environnement de meilleure qualité, logements plus spacieux et confortables).

Ce constat se retrouve dans d'autres agglomérations allemandes. Le contraste centre-périphérie est cependant accentué dans le cas de Francfort par la forte présence de populations précaires et étrangères dans la ville centre. Ainsi le taux de population étrangère à Francfort (28,5 %) est le plus élevé des grandes villes allemandes. Francfort est ainsi la seule métropole allemande qui ait connu lors des deux dernières décennies à la fois une forte augmentation du nombre des emplois et du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale.

La coupure entre Francfort et sa périphérie se retrouve dans les données sociales. En 1993, les bénéficiaires d'une aide publique représentaient 9,8 % de la population de Francfort contre 5,4 % en périphérie. Les dépenses sociales, dont la part essentielle est supportée directement par les communes, étaient de 965 DM par habitant à Francfort contre 409 DM en périphérie. Francfort accueille donc plus de bénéficiaires d'aide sociale et dépense plus d'argent pour chacun d'entre eux que la périphérie.



On peut également souligner qu'entre 1979 et 1993 près de la moitié des logements construits à Francfort étaient des logements sociaux contre seulement 17 % pour le reste de l'agglomération de l'Umland. Pendant cette période, plus de la moitié des logements sociaux sur l'ensemble du territoire de l'Umland ont été réalisés à Francfort.

*c. Différenciations sociales internes à la commune de Francfort*

A côté du phénomène de polarisation entre ville centre et périphérie, Francfort connaît également des différenciations "intra-urbaines" importantes. A la suite d'autres grandes villes (Hambourg, Munich), Francfort s'est dotée d'un outil susceptible de mettre en évidence les ségrégations sociales et spatiales sur son territoire. C'est l'objectif fixé au "rapport sur la pauvreté" que la ville de Francfort a décidé d'établir en 1994. Celui-ci devrait être actualisé tous les deux ans.

Les indicateurs choisis pour ce rapport sont reliés à plus de 110 unités géographiques qui couvrent l'ensemble de la ville. Ces indicateurs portent sur six grandes catégories de données :

Les conclusions provisoires et partielles de l'étude lancée en 1994, semblent montrer un renforcement de la ségrégation en raison d'un recul de la population allemande à Francfort même et d'une augmentation du nombre d'étrangers. Par ailleurs, les conditions de logements pour les populations pauvres se seraient dégradées. Les constats de différences entre quartiers pour trois indicateurs sont par exemple les suivants :

	valeur maximale en %	Valeur minimale en %	Valeur moyenne en %
Part de population étrangère	82,51	10,64	28,30
Part de bénéficiaires d'aide sociale	35,91	1,25	8,21
Taux de personnes avec un "Frankfurt-Pass"	18,48	0,00	5,86

Les cartes qui figurent dans ce rapport sur la pauvreté montrent une polarisation de la concentration d'étrangers selon un axe Est-Ouest, le long du Main. En ce qui concerne la population bénéficiant d'une aide sociale, celle-ci est plus particulièrement représentée (au-delà de 8 % de la population des quartiers) le long d'un axe Nord-Sud, notamment dans les cités de logements collectifs (mais reprend également en partie l'axe Est-Ouest en raison de la forte proportion d'étrangers). Parmi les quartiers considérés comme étant en situation difficile, on peut mentionner les cas de Gallus et Sossenheim qui correspondent à des processus différents.

Le quartier Gallus, apparu avec la phase d'expansion industrielle au XIXe siècle, était un quartier ouvrier traditionnel du centre ville (situé près de

la gare centrale). Il a subi de profondes transformations depuis 1970 : perte de plus de 60 % des emplois industriels, augmentation sensible des bénéficiaires de l'aide sociale (plus de 56 % entre 1988 et 1993 contre plus de 30 % pour l'ensemble de la ville). Souvent cité en exemple pour sa diversité culturelle (on y parle "d'identité multiculturelle"), le quartier semble avoir démontré au cours des dernières décennies une certaine capacité d'intégration résultant de cette mixité sociale et ethnique. En raison de sa situation géographique privilégiée (bien relié à l'aéroport, à la "City" et à la foire) le quartier subit une pression foncière à la hausse. Jusqu'à présent les nouvelles opérations immobilières, notamment la réhabilitation de l'ancien site des usines Adler, ont su préserver le caractère du quartier et éviter toute "gentrification" Mais certains indicateurs, notamment l'augmentation constante du nombre d'étrangers et des personnes dépendantes de l'aide sociale, l'absence d'amélioration des conditions de logements (sur-occupation), tendent à démontrer que Gallus constitue un quartier socialement fragile qui pourrait facilement "basculer" en un ghetto de personnes défavorisées en plein centre ville.

Sossenheim, situé à l'Ouest de Francfort et coupé du reste de la ville par des autoroutes et des voies de chemins de fer, constitue un autre quartier socialement "fragile". Composé essentiellement de cités de logements collectifs construites dans les années 60 et 70, près de 10 % de sa population reçoit une aide sociale. La population étrangère atteint plus de 26 % de la population totale et a pratiquement doublé depuis 1979. A la différence du quartier précédent, la cohabitation avec la population étrangère est délicate. En 1993, le vote d'extrême droite y a atteint 20 % (record pour la ville). Pour limiter cette tendance à la ségrégation, le département du logement a institué des quotas de 30 % maximum pour l'accueil d'immigrés étrangers au sein de la cité "Westpark", tandis que 10 % des logements sociaux sont réservés aux réfugiés d'origine allemande et que le nombre de bénéficiaires sociaux ne doit pas excéder globalement 15 %.

## **123. POLITIQUES PUBLIQUES ET "ECLATEMENT URBAIN"**

### **A. La prise en compte des quartiers défavorisés par les politiques publiques en Allemagne.**

Il faut, en premier lieu, évoquer le manifeste publié en 1994 par les "Oberbürgermeister" des principales grandes villes allemandes (Cologne, Francfort, Berlin, Munich, Düsseldorf, Hambourg, Stuttgart, Dresden) sous le titre "Sauvez maintenant nos villes". Ce manifeste s'articule autour de deux grands axes : la question sociale et les problèmes financiers des grandes villes. Il témoigne de l'apparition dans le débat public de la question de la ville comme lieu où se concentrent les problèmes émergeant d'une crise sociale. Jusqu'alors la reconnaissance d'une

pauvreté latente dans la ville était un sujet plus ou moins tabou (pour des questions d'image) car les principales villes allemandes cherchaient à mettre en évidence leurs avantages concurrentiels pour favoriser leur développement économique.

Que dit le manifeste ? *"Nos villes sont en danger : les inconvénients de notre société s'y concentrent en premier. Les grandes métropoles sont les foyers des conflits sociaux. La société urbaine éclate. Les pauvres sont de plus en plus nombreux, ainsi que les riches et fortunés. Le nombre des "bénéficiaires de l'aide sociale" a pratiquement doublé au cours de la dernière décennie, et le taux de chômage augmente continuellement. Le budget des villes est d'autant plus grévé par l'aide sociale que ce taux de chômage est élevé et la base fiscale réduite. Le marché du logement s'est transformé en marché de location, et les loyers augmentent toujours. Des logements bon marché deviennent de plus en plus rares... Nous ne pouvons pas sauver nos villes de nos propres forces. Les grandes villes ont besoin plus que jamais de l'entente et de l'aide du Bund et des Länder"*.

Plus précisément sur la question sociale, le Maire de Hambourg, Herning Voscherau, poursuit en ces termes : *"Les foyers sociaux" ne sont pas seulement des quartiers défavorisés, ils sont également discriminants dans la mesure où ils engendrent et renforcent la discrimination et les désavantages... Combattre la décomposition sociale, économique et culturelle dans les "foyers sociaux" est une exigence pour la solidarité de l'ensemble de notre société envers ceux qui sont touchés et pour la stabilité de la démocratie dans notre pays"*.

Ce manifeste entérine une évolution nette et rapide des préoccupations du politique au sein des villes. Un sondage effectué en 1991 par le DIFU auprès de trente villes allemandes des anciens Länder classait les problèmes prioritaires des villes de la façon suivante : premièrement la question des transports, puis de la construction des logements notamment pour les réfugiés et immigrants, l'offre de bureaux et de surfaces commerciales, la consolidation budgétaire, suivi par la protection de l'environnement. A cette époque, les questions de *"nouvelle pauvreté"* et de politique sociale n'apparaissent pas en tant que telles, dans les thèmes prioritaires.

Pour bien marquer cette prise de conscience, certaines villes allemandes ont souhaité se doter d'un outil de connaissance et de suivi de la pauvreté sur leur territoire : il s'agit des rapports municipaux sur la pauvreté urbaine. Hambourg et Munich ont publié les premiers rapports. D'autres sont en préparation comme cela a été mentionné précédemment dans le cas de Francfort.

D'une façon plus générale, à la différence de la France, on peut noter en Allemagne l'absence de programmes d'action d'envergure nationale visant les quartiers défavorisés. Les villes allemandes conservent les pleins

pouvoirs (et l'essentiel de la charge) pour définir des programmes spécifiques et dégager les moyens nécessaires pour des zones qu'elles jugent en difficulté.

Au niveau supra-communal, quelques initiatives ont toutefois été prises par certains Länder. La Rhénanie du Nord-Westphalie a par exemple mis en place un "programme d'actions localisé pour l'amélioration de l'environnement bâti" qui propose la "revalorisation" de certains quartiers par la mise en place de mesures d'investissement de rénovation du bâti et d'aménagement des espaces publics. Ce programme s'accompagne dans certains quartiers urbains de volets complémentaires (faisant appel à des ressources locales), sortant du seul domaine d'intervention sur le bâti pour aborder les questions sociales ou d'emploi. On peut citer dans ce cadre un programme d'actions sociales et pédagogiques engagé par différents acteurs locaux dans un quartier du Nord de Dortmund.

D'autres expériences mériteraient d'être citées, mais les initiatives, articulées autour de projets urbains globaux pour des "zones défavorisées" demeurent encore relativement rares par comparaison avec la France. (Ceci peut à la fois être interprété par référence à une structure de compétences différente entre administrations centrales et locales et comme témoignant de problèmes moins aigus).

## . B. Aperçus sur les orientations de la recherche

Deux interrogations de bases de données ont été effectuées pour mettre en évidence les thèmes abordés par la recherche allemande en ce qui concerne les problèmes sociaux urbains. Les mots-clés suivants ont été utilisés : "*politique sociale*", "*politique communale*", "*ségrégation*", "*populations défavorisées*" (déclinées en "*pauvreté*", "*immigrés*", "*réfugiés*", "*étrangers*", "*groupes sociaux*", "*sans logis*", "*chômeurs*"). Les bases de données interrogées sont celles du DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) et du BFLR (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung).

On observera en premier au regard de cet inventaire qu'aucune des analyses identifiées ne lie explicitement les questions de territoires urbains dévalorisés et la problématique de régulation des réseaux. De même les études sociales sur la pauvreté et la précarité ne sont pas reliées dans les travaux identifiés aux questions d'accès aux services en réseaux et aux modalités de régulation de ceux-ci. Les thèmes recensés (parmi plus de 150 références) tournent autour des questions suivantes :

- ségrégation et intégration des étrangers (notamment étude des conditions de vie dans des communes où vit une forte proportion d'étrangers).
- relations inter-ethniques et structure urbaine.

- intégration des étrangers : analyse des expériences de participation aux élections communales et de mise en place de conseils locaux pour étrangers.
- enquêtes sur les sans-logis.
- l'offre de logement et les processus de ségrégation des demandeurs d'asile.
- les possibilités et limites du contingentement communal des logements en matière d'hébergement des sans-logis, des réfugiés et des demandeurs d'asile.
- les travailleurs immigrés âgés et l'aide communale aux personnes âgées.
- les politiques communales (sociales ; emploi) : comment limitent-elles les mécanismes d'exclusion ?
- l'exclusion sociale due à la pauvreté dans la ville.
- les besoins d'aide sociale pour les ménages mono- parentaux.
- les politiques communales de santé pour les femmes.
- le développement urbain, les préoccupations sociales et les nouvelles approches de la planification.
- la diversité culturelle, mise en évidence de recommandations favorisant l'intégration dans les villes allemandes.
- coexistence de la pauvreté et de la richesse : forme d'apparition, raisons et stratégies d'action dans les grandes villes allemandes.

D'autre part le DIFU souligne dans son rapport annuel de 1994 le manque de recherches portant spécifiquement sur les quartiers. Dans le cadre de ses activités sur les stratégies à développer en direction des quartiers défavorisés, le DIFU soutient un programme d'expérimentation et d'échanges entre le Ministère de l'Urbanisme et des Transports du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et les expériences américaines de "community development".

L'analyse des orientations du programme de recherche 1992-1994 du BFLR sur les structures sociales et les problèmes sociaux dans la ville, fournit d'autres indications sur les dominantes de la recherche allemande :

- La thèse d'un accroissement des problèmes sociaux et de leur polarisation dans les villes est-elle exacte ? Si oui, comment se concrétise ce développement dans les différents types de quartiers et d'agglomérations ?
- Quelles sont les expériences menées par les villes face aux problèmes de ségrégation ethnique ou spatiale ?
- Comment peut-on anticiper les problèmes prévisibles de ségrégation sociale notamment dans les grands ensembles des nouveaux Länder ?

- Quelles stratégies urbaines définir pour la conception de communautés de voisinages interculturelles (pour assurer une offre diversifiée de logements, pour faciliter les rapports de voisinages ?)

Pour compléter ce tour d'horizon on peut mentionner les travaux sur la "*Nouvelle Urbanité*" développés en 1987, par Häussermann et Siebel. Ils y évoquent l'idée d'une ville "*doublement ou triplement divisée*" (die gespaltene Stadt). Ils identifient deux grands types de développement urbain avec, d'un côté, quelques villes "*gagnantes*" (qui offrent des conditions de vie en amélioration, de nouveaux emplois et où l'immobilier est spéculatif) et de l'autre de plus en plus de villes "*perdantes*" (en récession par perte de population et dépérissement économique). Häussermann et Siebel constatent simultanément, à l'intérieur même des villes, une division interne croissante ("*inerstädtische Spaltung*") entre les populations qui ont un emploi sûr et des perspectives de vie assurées et celles qui sont précarisées (étrangers, pauvres et chômeurs de longue durée).

Les travaux d'Alisch et Dangschat (1993) sur la "ville solidaire, causes de la pauvreté et stratégies pour un équilibre social" mettent en évidence trois fractures en matière de pauvreté urbaine : économique (selon les revenus, la propriété et la position sur le marché du travail) ; sociale (selon la formation, la santé physique, la participation sociale et la situation sur le marché du logement) ; culturelle (selon l'appartenance ethnique, la religion et les comportements).

D'autres travaux récents (Friedrichs à l'Université de Cologne, Hermann et Veshel à l'Université de Hannover) abordent dans une optique d'analyse territoriale fine les questions de différenciation socio-économique pour mieux comprendre les dynamiques d'intégration, de ségrégation et de montée de la pauvreté dans certains quartiers des grandes villes allemandes. Ils ont déjà rassemblé une base d'analyse empirique très solide sur plusieurs villes. On soulignera enfin en dernier lieu qu'à l'opposé, la recherche sociale urbaine de l'ancienne RDA a toujours nié l'existence d'une ségrégation sociale.

## **C. Enjeux de régulation des réseaux (réflexion à partir du cas de l'agglomération de Francfort)**

### *a. Crise financière et limite du modèle de régulation sociale*

Francfort a misé tout son développement économique de la dernière décennie sur l'idée de "global city", c'est-à-dire d'une métropole de services tertiaires de haut niveau, accueillant les sièges sociaux de grandes sociétés internationales. Mais ce modèle de développement (qui permettait de financer de nombreuses actions sociales et culturelles) a montré ses limites. Les dépenses sociales (en raison de la montée de la pauvreté, de l'afflux d'immigrés, du transfert de la prise en charge des chômeurs de

longue durée du Bund vers les communes) ont très fortement augmenté alors même que des recettes fiscales, en grande partie basées sur l'impôt sur les sociétés, ne progressaient que très légèrement. Entre 1981 et 1991, les recettes fiscales n'ont augmenté à Francfort que de 51 % alors que la dette augmentait de 153 %. En 1993, Francfort est la métropole allemande de plus de 500.000 habitants la plus endettée avec près de 7 milliards de DM de dettes, contre 3 milliards en moyenne. En 20 ans la dette a progressé à Francfort de 335 % contre 154 % pour la moyenne des métropoles allemandes.

L'endettement de Francfort est aujourd'hui tel que la "fuite en avant" n'est plus possible (le tiers des revenus fiscaux a été affecté au service de la dette en 1994). Des tensions sont donc apparues sur le recours grandissant à l'aide sociale y compris pour assurer la solvabilité des populations en difficulté vis-à-vis des fournisseurs de services en réseaux.

La prise en compte des problèmes de solvabilité de certains usagers fait intervenir les services sociaux de la ville. Ainsi la Stadtwerke Frankfurt (distributeur d'eau, d'électricité, de chauffage urbain et exploitant du réseau de transport en commun) pour recouvrir les impayés enclenche une demande de prise en charge des factures par les services sociaux de la ville après avoir épuisé les procédures classiques de mise en demeure ou d'échelonnement de la dette. Ceux-ci prévoient, au titre de l'aide sociale attribuée pour le logement, de garantir les dépenses annexes, à savoir celles liées au chauffage et à l'électricité. Ce système est donc intéressant pour l'opérateur public qui dispose d'un intermédiaire qui se substitue aux "mauvais payeurs".

Le "*rapport sur la pauvreté*" reproduit les données de la Stadtwerke concernant le non-respect d'échéances de facturation. Cet endettement lié à l'énergie est décrit comme "des dettes par nature primaires" affectant directement les besoins vitaux. En 1995, la Stadtwerke prévoit par exemple de délivrer 25.000 ordres de recouvrement contre 23.195 en 1994. Le nombre de règlements fractionnés à tempérament, correspondant à un échelonnement de dettes, passeraient de 3.606 en 1994 à 5.000 en 1995 pour un montant moyen de 500 DM. Au niveau des coupures de service d'électricité, une progression est aussi attendue, 11.300 étant prévues en 1995 (pour un montant moyen de créance de 300 DM) contre 9.657 effectuées en 1994.

Le principe de tarification suivi pour les principaux services est celui d'une égalité de service et de prix pour tous. Ce n'est que très exceptionnellement qu'un fournisseur de service adopte une grille de tarif différenciée selon des critères socio-économiques. Ainsi l'instauration de tarifs particuliers dans les crèches de la ville en fonction des revenus des parents est relativement récente (1993). Un autre exemple, mis en place en 1991, est le "*Frankfurt Pass*" pour les transports collectifs. Il s'agit d'une carte gratuite à la disposition des personnes aux revenus modérés, bénéficiaires de l'aide sociale et des étudiants. Elle offre une réduction de

plus de 50 % pour les transports en commun, une réduction de moitié pour les piscines et le zoo et l'entrée libre dans les musées. L'originalité de cette mesure est de lier mobilité et accessibilité aux équipements de loisirs et culturels. Dans l'esprit de l'administration communale, combattre le sentiment "*d'exclusion*" et de "*ségrégation sociale*" des personnes défavorisées, c'est éviter également toute discrimination dans la participation à la vie de la cité (loisirs). Au 1er Janvier 1995, 5,8 % de la population bénéficiait du "*Frankfurtpass*".

Autre exemple dans le domaine du déchet où la tarification est effectuée à partir des volumes (nombre de conteneurs par ménage), certaines communes prévoient dans leur règlement communal des réductions pour la mise au rebut des "couches culottes" consommées (pénalisantes parce que encombrantes). Il existe aussi des tarifications spéciales pour les grands handicapés.

La politique municipale de régulation de l'accès aux services par les populations difficilement solvables passe donc principalement par le recours à l'aide sociale. Cette politique s'est efforcée jusqu'à présent de tout faire pour éviter une "mise à la rue" de personnes défavorisées qui n'auraient plus les moyens de subvenir à leur besoin. L'Oberbürgermeister, qui a la responsabilité de la sécurité publique, cherche systématiquement à limiter le nombre de sans-abris. Nos interlocuteurs reconnaissent toutefois que les phénomènes d'expulsion sont beaucoup plus rapides qu'autrefois.

En raison de la montée du nombre de demandeurs d'aide sociale et du goulot d'étranglement financier dans lequel se trouve la ville, ce modèle de régulation pose aujourd'hui problème. La question de sa prorogation ou de sa remise en cause - pour de nouvelles formes de régulation qui restent à définir - est un enjeu central pour la ville de Francfort.

#### *b. Péréquations territoriales*

Le renforcement de la disparité entre Francfort et sa périphérie s'exprime particulièrement au plan financier. Francfort accusait en 1994 une dette de 8 milliards de DM soit plus de 12.000 DM par habitant. L'endettement de Francfort a augmenté entre 1981 et 1991 de 153 %, alors qu'il stagnait dans les communes alentours. Ces dernières, pour la même période, ont connu un doublement de leur recette fiscale, contre seulement une progression de moitié (51 %) pour Francfort. Les communes péri-urbaines de Francfort en attirant une population aux revenus élevés ont profité de la part des impôts locaux liés aux salaires beaucoup plus fortement que la ville-centre qui a subi des pertes fiscales en raison du recul du nombre de personnes actives ayant un emploi.



La ville-centre concentre les équipements culturels prestigieux (musées, théâtre, opéra) et supporte pratiquement seule leur charge alors que le public qui les fréquente est majoritairement composé de cadres supérieurs qui habitent en périphérie. Pour schématiser, l'explosion des dépenses culturelles et sociales à la fin des années 80 à Francfort ne s'est pas accompagnée d'une progression suffisante des recettes fiscales alors que les communes périphériques ont continué à s'enrichir grâce à une assiette fiscale plus favorable et à des dépenses moindres.

Francfort ne peut plus faire face seule à la grave crise financière qu'elle connaît. La politique de rationnement et d'économie budgétaire préconisée jusqu'à présent pour l'ensemble des services administratifs remet en cause certaines finalités des services publics. Une redéfinition de la coopération régionale en prévoyant un nouveau système de redistribution des richesses locales ou une meilleure répartition des charges affectées à des équipements régionaux apparaît dès lors comme inévitable et fait l'objet de débats politiques importants entre Francfort et sa périphérie.

### *c. Régulations environnementales*

Des critères relatifs au comportement environnemental des usagers ont été instaurés par certaines communes. Cela correspond à une tendance lourde en Allemagne qui pourrait être illustrée par de nombreux exemples des mécanismes de conservation de l'énergie, d'économie de l'eau ou encore de réduction des volumes de déchets à éliminer sans récupération. La plupart des entreprises municipales et des services concernés ont des stratégies dans ce sens, assorties de mécanismes régulateurs plus ou moins sophistiqués.

La Stadtwerke de Francfort a par exemple instauré un programme d'incitations aux économies d'énergie qui comprend un certain nombre de mesures visant à modifier les comportements consommateurs (aides pour les projets énergie- chaleur, les installations photovoltaïques, les branchements au réseau de chauffage urbain, etc). D'autre part, les clients de la Stadtwerke reçoivent lors de l'achat d'appareils ménagers peu consommateurs d'énergie (machines à laver, lave-linge, congélateur, réfrigérateur) une aide de 50 DM ainsi qu'une lampe électrique économe.

Dans le domaine de la gestion de l'eau, certaines communes ont institué un "wasser pfennig", c'est-à-dire une réduction de la facture d'eau pour les résidents qui ont un système de rétention des eaux de pluie sur leur terrain. D'autres s'efforcent de prendre en compte dans le calcul de la facture les surfaces non bâties de la parcelle qui facilitent l'infiltration directe des eaux pluviales. Ce type de mesure minimise les besoins d'investissement en réseau de collecte des eaux pluviales et les interférences avec l'assainissement et l'épuration des eaux usées.

On notera enfin que certains acteurs politiques (les Verts notamment) militent pour une prise en compte conjointe des problèmes de ségrégation

sociale et de déséquilibres écologiques dans la ville. Des groupes de réflexion locaux proposent des projets de quartier répondant à cette double logique. L'idée est de renforcer les communautés de voisinage et les facteurs d'intégration pour une mobilisation autour d'un projet d'amélioration du cadre de vie. Ces expériences sont à l'heure actuelle encore limitées à Francfort.

<b>13. NANTES</b> .....	41
131. ORGANISATION ET GESTION DE L'ESPACE URBAIN .....	41
A. Le cadre général français. ....	41
B. L'agglomération de Nantes.....	41
..... <i>Carte de l'agglomération nantaise</i> .....	43
C. Gestion territoriale de l'agglomération.....	44
132. LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS .....	45
A. Le contexte national .....	45
<i>a. cadre juridique</i> .....	45
<i>b. gestion et autorités organisatrices</i> .....	46
<i>B. Les transports publics de l'agglomération nantaise.</i> .....	47
133. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT .....	49
A. Le contexte national. ....	49
<i>a. Le monopole de fait des communes et le rôle de l'Etat</i> .....	49
<i>b. la domination d'un petit nombre d'opérateurs privés</i> .....	50
<i>c. la régulation-par le contrat</i> .....	50
B. Le secteur de l'environnement à Nantes.....	51
<i>a La distribution de l'eau et l'assainissement.</i> .....	51
<i>b. Le traitement des déchets</i> .....	51
134. CONCLUSION.....	52

## 13. NANTES

### 131. ORGANISATION ET GESTION DE L'ESPACE URBAIN.

#### A. Le cadre général français.

L'aménagement du territoire urbain fut jusqu'en 1982 du ressort du pouvoir central basé à Paris, résultat d'une longue tradition de concentration des pouvoirs politiques et financiers dans la capitale.

Les lois "Defferre" de 1982-83, ont transférés nombre de compétences aux Régions, départements et communes, comme les transports, l'aménagement du territoire, l'enseignement supérieur...

Cette délégation de compétences aurait du favoriser l'*intercommunalité* et élargir la notion d'*agglomération* pour une plus grande efficacité dans la mise en place et la gestion des réseaux ou de politiques d'action sociale.

Or, les premiers effets de ces lois furent, à de rares exeptions près, d'accentuer les écarts entre communes *riches* et communes *pauvres* et de multiplier les structures des gestion et les projets concurrents <sup>1</sup>.

Une série de mesures d'accompagnement furent promulguées au fur et à mesure de l'application de ces lois (DSQ, contrats de villes...) afin de pallier les incohérences et les inégalités engendrées par ces nouveaux pouvoirs.

#### B. L'agglomération de Nantes

Nantes, capitale régionale de la Région des Pays de Loire et préfecture de Loire Atlantique, est aussi la métropole de l'ouest de la France.

L'agglomération nantaise compte un demi-million d'habitants, soit près de la moitié de la population du département de Loire Atlantique. La seconde agglomération du département, Saint-Nazaire, n'en compte que 131 500.

Cette agglomération qui s'étend sur 487 km<sup>2</sup>, gérée en District depuis 1992 est constituée de 21 communes.

Elle connaît un taux de chômage d'environ 14%, avec des concentrations de chômeurs et de personnes sans ressources dans les grands ensembles <sup>2</sup>. La population immigrée y est relativement marginale pour une grande métropole.

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet les travaux du Groupe "Villes", présidé par François Geindre. "Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique". Le Plan, Ed. La Documentation Française, Paris, 1993.

<sup>2</sup> Selon une étude du CNT "Transports urbains et exclusion sociale", (nov.1991), le quartier des Dervallière compterait même jusqu'à 40 % de chômeurs.

Nantes est également un grand centre universitaire qui accueille 43 000 étudiants.

Les emplois (226 000) appartiennent en grande majorité au secteur tertiaire, les activités industrielles ayant peu à peu disparu (chantier naval, activités portuaires..)

**AGGLOMERATION NANTAISE  
(RECENSEMENT 1990)**

	population	pop étrangère	% pop. étrangère
Agglomération	499 703	13469	3%
Nantes	244 595	10300	4,21%
autres communes	255 108	3169	1,24%

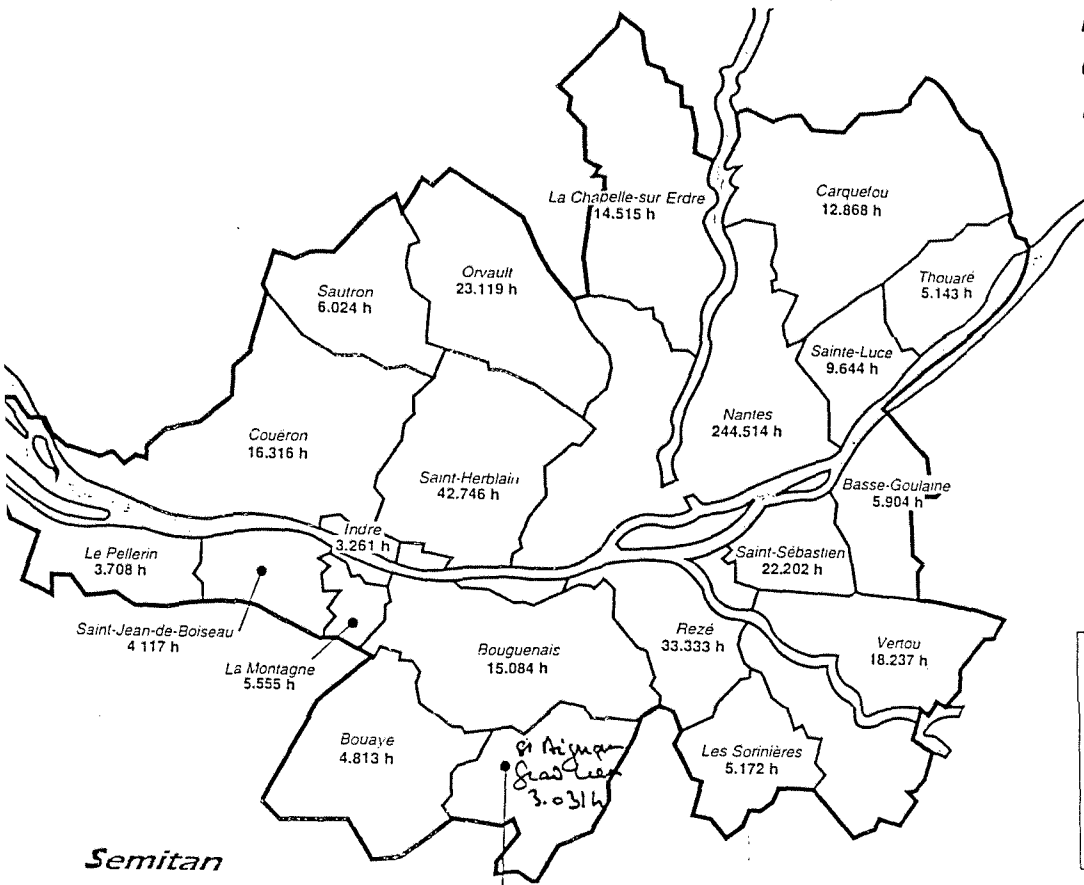
# SCHÉMAS DE TRANSPORT ET DISTRICT DE NANTES

Le 1<sup>er</sup> janvier 1992  
création du District en  
lieu et place du Siman

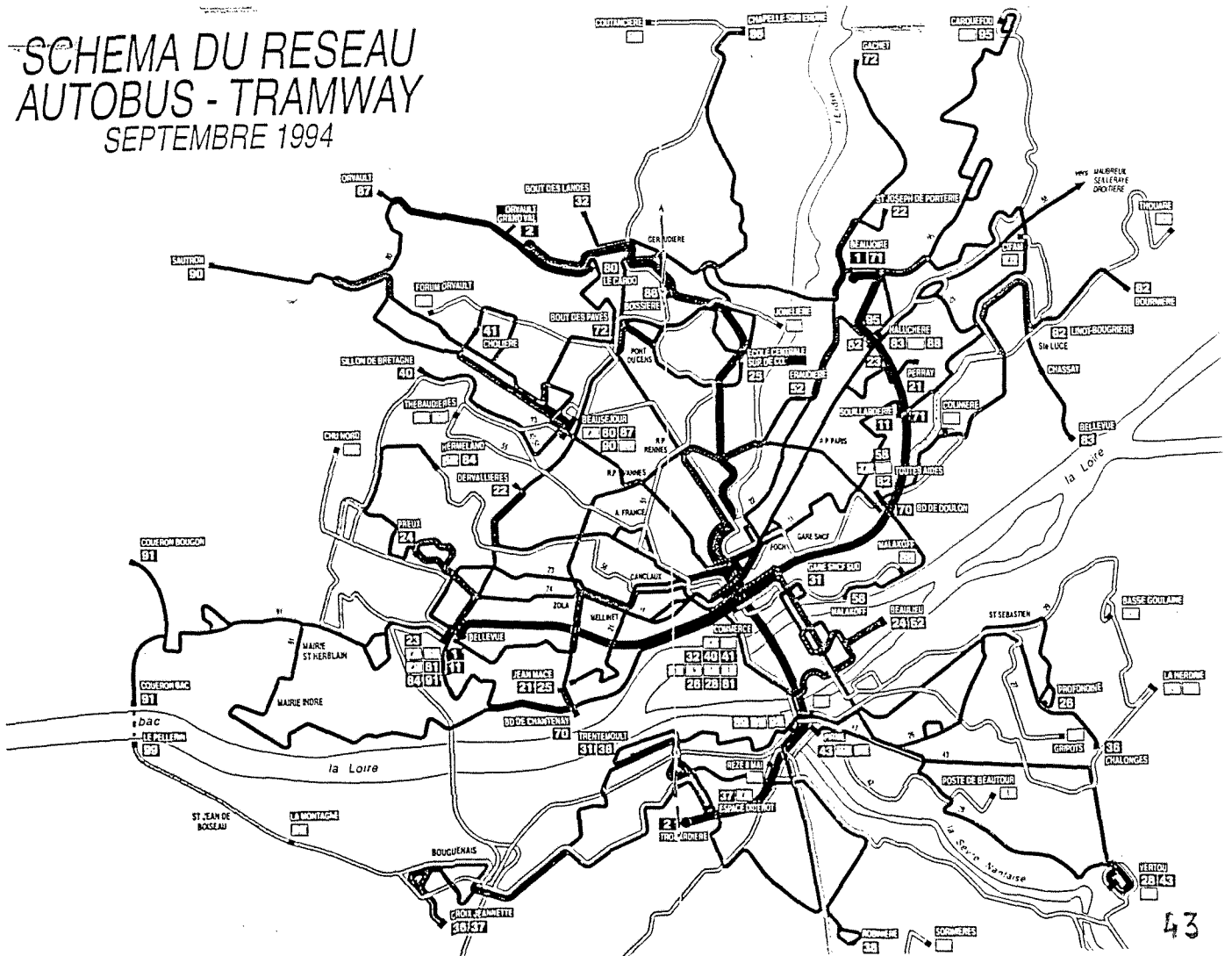
## Deux nouvelles adhésions

- St-Aignan de Grand - Lieu  
en 1992
- Bouaye en 1994

☐ Population : 505 000 hab  
☐ Emplois : 226 000  
☐ Etudiants : 43 000



## SCHEMA DU RESEAU AUTOBUS - TRAMWAY SEPTEMBRE 1994



## C. Gestion territoriale de l'agglomération

L'agglomération nantaise est gérée par un **District** depuis janvier 1992 (il remplace le Siman -syndicat intercommunal à vocations multiples- créée en 1982). Il regroupe à ce jour 21 communes de la périphérie nantaise.

Le District a cinq missions principales :

- transports et déplacements
- habitat et solidarité
- Environnement et cadre de vie
- développement économique et aménagement du territoire
- formation et ressources humaines.

Cependant, comme le montre le tableau ci-dessous, son budget est essentiellement consacré à la gestion du transport collectif, des grands travaux de voirie et de plus en plus de la collecte des déchets et de l'assainissement.

### BUDGET 1994 DU DISTRICT DE L'AGGLOMÉRATION NANTAISE

Affectations	en MF	
Transports collectifs	732	47%
Voie	234	15%
environnement & déchets	137	9%
Sécurité incendie	99	6%
Enseignement supérieur	41	3%
Réserves foncières	29	2%
Urbanisme	19	1%
Développement économique	19	1%
Action handicapés	8	1%
Moyens de gestion	34	2%
Dettes	208	13%
Total	1 560	

### RESSOURCES en MF

usagers du TAN	175	11%
impôts locaux	301	19%
versement transport	332	21%
aides de l'Etat	137	9%
emprunts	479	31%
recettes diverses	136	9%
total	1 560	

Par contre, en ce qui concerne la distribution de l'eau il n'y a pas de politique d'agglomération. A la rigueur les communes se regroupent à deux, trois ou quatre pour négocier les contrats mais cela ne va guère au-delà.

En fait, seul le réseau de transports en commun est un véritable fait générateur d'unité urbaine, suivi de la voirie. Le fait constitutif d'unité

urbaine, se trouve d'abord dans des conditions d'objectifs. De 1977 à 1983, il y a eu un consensus politique dans l'agglomération qui a largement contribué à la mise en place du district et à la réalisation des grands travaux.

De plus, il apparaît que les thèmes comme les transports en communs qui dépassent souvent les clivages politiques sont l'un des moyens permettant un coopération intercommunale.

## 132. LES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS <sup>3</sup>

### A. Le contexte national <sup>4</sup>.

#### a. cadre juridique

Depuis le début des années 70, marquées par le *Colloque de Tours* (1970), le transport public urbain est l'une des composantes essentielles de la politique des villes et des collectivités locales dans leur ensemble.

Les lois de décentralisation leur ont conférés une importance accrue en matière de politique urbaine, d'autant que les problèmes de congestion du trafic urbain et les difficultés de déplacement des populations défavorisées sont apparus comme des priorités.

1971 marque le début de l'instauration du *Versement Transports* à la base de la fiscalité des TPU (ne concernant au départ que la région parisienne, son application sera étendue aux territoires des autorités organisatrices de 300 000 habitants en 1973, à celles de 100 000 en 1974 et enfin à celles de 30 000 habitants en 1982). Cette recette fiscale (prélevée sur la masse salariale des entreprises de plus de 9 salariés situées à l'intérieur d'un *périmètre de transports urbains*) doit être exclusivement affectée aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des réseaux de transports urbains. L'application et le taux de ce prélèvement sont du ressort des collectivités locales concernées.

En 1973, les anciens PTU, *périmètres de transport urbains*, créés en 1949, sont repris et adaptés aux nouvelles exigences de la forme et de la composition urbaines. Ils concernent désormais le *territoire* des collectivités organisatrices et non plus un *ensemble bâti*.

La LOTI (loi d'orientation sur les transports) de 1982 confirme cette notion de PTU . Elle affirme que les choix d'investissements en transport doivent se fonder sur leur "efficacité économique et sociale" et créé le "*droit au transport*", les transports publics étant considérés comme l'un des vecteurs de la cohésion sociale, du développement économique et de l'aménagement du territoire. La LOTI établit également une procédure de planification, le PDU, Plan de Déplacements Urbains dont le suivi est

---

<sup>3</sup> cette partie ne concerne pas la Région Ile-de-France.

<sup>4</sup> pour plus de précisions sur ce sujet consulter l'ouvrage de C.Lefèvre et JM. Offner, Les transports urbains en question, Ed. Celse, Paris, dont nous nous sommes largement servi.



confié au CERTU qui sert de lien entre l'Etat et les autorités organisatrices.

Les lois de décentralisation établissent que les transports urbains sont de la compétence des communes (exception faite de la Région Parisienne), les transports interurbains de celle du département et que la Région élabore un schéma régional de transports.

#### *b. gestion et autorités organisatrices*

Schématiquement, la gestion du transport public urbain est partagée par trois types d'opérateurs; public, mixte et privé.

- public : c'est le moins important. Ce système de régie concerne essentiellement les villes petites et moyennes (à l'exception de la région parisienne, de Marseille et de Metz).

- mixte : sous forme de SEM il associe les collectivités locales à Transcet SA (filiale transports de la SCET) qui est devenu le deuxième groupe français de transport urbain (après Via-GTI). Cette organisation se développe rapidement depuis le début des années 80.

- privé : essentiellement partagé par deux grands groupes; Via GTI au travers de sa filiale Via-Transexel et la Compagnie Générale des Eaux par sa filiale CGEA. Le secteur privé reste le plus important, ce qui est un phénomène typiquement français.

Les deux secteurs mixtes et privés ont des relations contractuelles avec les collectivités locales qu'ils desservent. Ces dernières participent généralement à certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement.

De plus en plus, les transports publics présentent un enjeu capital dans la gestion des communes et des groupements de communes ; ils sont l'affirmation du "droit à la mobilité" et répondent (partiellement) aux problèmes causés par l'augmentation de la circulation automobile dans les villes.

La mise en place ou l'amélioration de réseau de transports favorisent l'intercommunalité. C'est un réseau qui "motive" et c'est souvent enjeu électoral. Il nécessite une coopération et une mise en commun de moyens entre les municipalités qui fondent ainsi une structure intercommunale (District, SIVOM ou autre) qui agit comme *autorité organisatrice*.

Cet accroissement des réseaux des TPU est confronté à un antagonisme entre une offre de service accrue - volonté de service public de qualité (obligations de dessertes, d'horaires et surtout plafonnement des prix) - et la difficulté d'une "gestion de type privé". Pratiquement tous les réseaux de TPU français sont déficitaires.

Le début des années 90 est marqué par l'émergence de nouveaux modes de transports collectifs (VAL, les Mégabus...) ou par la remise en service de systèmes abandonnés à la fin des années 60 comme les tramways.

L'investissement en infrastructures pour les réseaux en site propre répond à une recherche de solutions au final plus économiques (et écologiques) et à la volonté de concilier aménagement urbain et circulations combinées (collectives et individuelles, pédestres et motorisées). L'espace public doit se partager en zones de circulation différenciées qui respectent la forme urbaine.

Les transports publics ont aussi pour mission d'éviter l'éclatement urbain en reliant la périphérie à la ville centre, périphérie qui accueille généralement les populations visées par la notion de "droit à la mobilité".

## **B. Les transports publics de l'agglomération nantaise.**

L'autorité organisatrice est le District de l'agglomération nantaise, l'opérateur est la SEMITAN (SEM) pour l'ensemble des 21 communes du District.

Cette Sem a été créée en 1979 afin de répondre aux besoins en transports en communs de l'agglomération.

Ses actionnaires sont : le District (65%), Transcet SA (14,5%) -pour une mission d'assistance technique-, la CCI de Nantes (10%), la Caisse d'Épargne (10%), et 3 actions (0,5%) à des associations d'usagers.

La SEMITAN réalise les études, prépare les décisions des élus, a la charge du développement du réseau, la maîtrise d'ouvrage et exploite le réseau.

La Semitan dispose aussi d'un service de conseil (missions de consultants en Europe).

### Le réseau en chiffres :

1985: Ouverture du premier tronçon de la ligne 1 du tramway

1995 : 59 lignes, soit 620 km dont deux lignes de tramway (L1 : 12,6 km et L2 : 14,4 km). Ce réseau fonctionne de 4 h 30 à 1 h 20.

Personnel : 1099 salariés dont 738 conducteurs.

Parc : 46 tramways, 200 autobus plus 113 autobus affrétés. Le parc est en bon état, son entretien étant assuré dans des ateliers appartenant à la SEMITAN qui peut ainsi contrôler tout son parc. Tous les véhicules, qu'ils soient propriété ou non de la Semitan sont peints aux mêmes couleurs.

Trafic en 1994 : 83,6 millions de voyages dont 33 en tramway.

Les TPU ont un statut un peu particulier, en ce sens que plus que les autres réseaux ils peuvent être vécus comme un facteur de cohésion sociale par le rattachement des quartiers "difficiles" à la ville centre. C'est peut être le seul opérateur qui mène une réelle politique de collaboration

aux projets urbains. Il est à noter que dans le "Schéma directeur des transports collectifs de l'agglomération nantaise"<sup>5</sup>, il est clairement dit que le réseau de transports en communs est l'un des facteurs essentiels de *requalification des quartiers*, parce qu' "une bonne accessibilité est une condition essentielle pour intégrer pleinement les quartiers dans la ville et y introduire ou y maintenir la diversité des fonctions urbaines".

Les TPU participent au "non-éclatement" social et spatial de la ville. La SEMITAN mène également une politique en faveur de l'insertion par la création d'emplois de solidarité.

A Nantes, il a été décidé de faire un réseau homogène entre le péri-urbain et l'intra-urbain. Les tracés de lignes traversent volontairement des quartiers ZUP. Cette présence dans les cités apporte un sentiment de valorisation de la zone. Le choix qui s'est fait sur les horaires (arrêt à 1 h 20 et reprise à 4 h 30) et sur le maintien des lignes de nuit répond à la même volonté. On a également pu noter dans le même temps une stabilisation des populations dans le parc social locatif notamment à Rezé, l'implantation de la ligne de tramway s'étant doublée d'une restructuration du quartier par l'architecte Roland Castro.

Des études ont été conduites pour mesurer, tant que faire ce peut, la relation entre l'implantation d'une ligne de tramway et les éventuels changements socio-économiques dans les quartiers nouvellement desservis. Il en ressort entre autres :

- une stabilisation de la rotation dans les logements du parc locatif,
- un accroissement des opérations foncières (bureaux et logements),
- un effet d'amélioration de l'image des quartiers desservis (c'est dans ce but que les quartiers d'habitat social ont été volontairement percés par les lignes).

On peut d'ailleurs noter, que le plus grand laboratoire médical de Nantes vient de déménager (sur 2 000 m<sup>2</sup>) dans le quartier des Dervallières qui est un quartier dit défavorisé<sup>6</sup>. Le choix de la localisation s'est fait aussi bien sur la qualité des locaux et de leur coût que sur l'accessibilité de la zone.

### **La voirie.**

Les grands travaux d'aménagement concernant les problèmes de circulation sont conduits sous le signe de la coopération intercommunale

---

<sup>5</sup> Schéma directeur des transports collectifs de l'agglomération nantaise. Siman, Semitan, Auran. Nantes 1990.

<sup>6</sup> Cette cité est le premier grand ensemble, autrefois situé à la périphérie de la ville mais qui maintenant appartient à la ville centre. Voir à ce sujet les travaux du Cete de l'Ouest (Pôle de Recherche urbaine des Pays de la Loire).

par le biais du District et de l'Auran (Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise).

Ainsi, en décembre 94, est achevé le périphérique (42 km) sous l'autorité du District et de l'Auran

Il permet le contournement du centre de Nantes et relie les grands axes de l'agglomération (il a fait l'objet d'un contrat entre l'Etat, le Région, la ville de Nantes et le District).

Ce périphérique est jalonné de portes ce qui en fait un système de voirie urbaine (à certaines portes des parkings d'échanges avec les TPU ont été créés).

Deux nouveaux ponts traversent maintenant la Loire : Ile de Baulieu-quartier Malakoff et Rezé-Ile Saint Anne.

Ces deux ponts et le périphérique vont soulager la circulation inter-urbaine et mieux relier les quartiers entre eux.

Pour en venir à la question de l'éclatement urbain, ce nouveau système de voirie accompagné du réseau de TPU permet par exemple une meilleure accessibilité d'un quartier difficile comme Malakoff (quartier d'habitat social de la ville de Nantes, réputé comme l'un des plus difficiles) ou de la zone administrative de l'Ile de Beaulieu.

### 133. L'EAU ET L'ASSAINISSEMENT <sup>7</sup>

#### A. Le contexte national.

##### *a. Le monopole de fait des communes et le rôle de l'Etat*

La distribution d'eau et l'assainissement relèvent d'un monopole de fait des communes fondé sur l'utilisation du domaine public communal et conforté par certaines dispositions législatives du code des communes. Ce monopole communal peut être exercé par des groupements de communes (environ 4.600 syndicats à vocations multiples, spécialisés ou mixtes, interviennent pour la distribution de l'eau). L'existence d'un budget annexe de l'eau au sein de la comptabilité communale permet l'identification des ressources financières et des charges supportées par le secteur.

Au niveau national, le rôle essentiel dans le domaine de la gestion de l'eau est tenu par le ministère de l'Environnement, qui coordonne l'action des autres ministères concernés (ministères de l'Intérieur, de la Santé, de l'Agriculture, de l'Equipement, de l'Urbanisme et du Logement, de l'Industrie, du Tourisme, de la Jeunesse et des Sports).

En dehors des structures ministérielles, le Comité national de l'Eau, composé de 60 membres (fonctionnaires, élus, représentants des usagers

---

<sup>7</sup>Cette partie est un résumé de l'ouvrage de Michel Le Duc (chap.4, 2ème partie, rédigé par D. Drouet), Services Publics de réseau et Europe, La Documentation Française, Paris, 1995

de l'eau), donne son avis sur les programmes et projets importants. Les autres autorités dans le dispositif français correspondent à un découpage territorial par grands bassins hydrographiques <sup>8</sup>. Il s'agit non seulement des Agences de l'Eau mais aussi de plusieurs autres structures opérant dans le cadre géographique du bassin (préfet coordonnateur de bassin, délégué de bassin, mission déléguée de bassin, comité de bassin, commission de bassin, etc).

Les Comités de bassin, considérés comme de véritables "Parlements de l'eau", encadrent les stratégies communales en définissant la politique de l'eau au niveau du bassin. Ils donnent leur avis sur les schémas d'aménagement des eaux et les objectifs de qualité ainsi que sur les programmes pluriannuels d'intervention des Agences dont ils votent le taux des redevances.

#### *b. la domination d'un petit nombre d'opérateurs privés*

La France présente la situation, longtemps originale au plan international, d'un recours important à la délégation de gestion auprès d'opérateurs privés. Ceux-ci détiennent par exemple les trois quarts du marché de la distribution d'eau et plus du tiers de l'assainissement.

L'éclatement des autorités responsables des services est compensée par la forte concentration des opérateurs : la Générale des Eaux et Lyonnaise-Dumez détiennent respectivement 55 % et 25 % des marchés ouverts aux opérateurs privés pour la distribution d'eau.

Les groupes leaders sont diversifiés dans une large gamme de services urbains (déchets, transports, énergie, propreté urbaine, communications locales, etc). De par leur chiffre d'affaire, la gamme des services couverts et leur degré d'internationalisation, les deux premiers groupes français se détachent au plan européen et même mondial en matière de services urbains.

#### *c. la régulation par le contrat*

En raison de la forte place des opérateurs privés exploitant les services en gestion déléguée, la passation de contrats est la forme prédominante de régulation. Les dispositions de la "loi Sapin" votée fin 1992, imposent des critères et des dispositions plus rigides qu'antérieurement pour le choix du prestataire. Elles réduisent la liberté de négociation traditionnellement garantie par la passation en France de contrats *intuitu personae*.

---

<sup>8</sup>Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse et Rhin-Meuse.

Ces nouvelles dispositions sont jugées par les entreprises françaises comme leur étant défavorables et comme facilitant l'accès du marché français aux opérateurs étrangers.

## **B. Le secteur de l'environnement à Nantes.**

### *a La distribution de l'eau et l'assainissement.*

La Lyonnaise intervient pour la distribution d'eau sur la commune de Nantes et quelques autres. Il n'y a pas de négociation globale au niveau de l'agglomération, chaque commune négociant individuellement son contrat avec l'opérateur de son choix.

Pour l'assainissement :

L'autorité organisatrice est le District et l'opérateur, le **syndicat d'Assainissement de l'Agglomération nantaise** qui a été mis en place au 1er janvier 1994. Il regroupe 12 communes, un Sivom et les deux syndicats d'assainissement rive nord et rive sud de la Loire. - Bouguenais, Carquefou, La Chapelle sur Erdre, Nantes, Orvault, Rezé, Sainte Luce, Saint Sébastien, Sautron, Thouaré, Vertou, Indre et Saint Herblain.

Dans les années à venir les autres communes du District pourraient se joindre à ce groupe.

Ce syndicat a préparé un **contrat d'agglomération** et a mis au point un schéma directeur d'assainissement.

Ses missions concernent essentiellement <sup>9</sup> :

- le transfert aux lieux de traitement des effluents collectés par par les réseaux communaux.

- l'épuration de ces effluents et le rejet des eaux ainsi traitées dans le milieu naturel.

- l'élimination et la valorisation des sous-produits issus du traitement par les stations (boues dépuración, graisses, refus ...etc) et issus de l'assainissement autonome (matières de vidange).

En outre, ce syndicat doit jouer un rôle d'animation pour coordonner et gérer de façon cohérente actions et réflexions à un niveau intercommunal.

Les communes de : Basse Goulaine, Couëron, La Montagne, Le Pellerin, Saint Jean de Boisseau, Les Sorinières, Treillières, participent à un projet commun nommé Neptune. Il s'agit d'un contrat d'agglomération concernant la "Qualité des Eaux".

### *b. Le traitement des déchets*

Depuis mars 1994, le District dispose d'un outil global de traitement des déchets (il concerne 575 000 habitants), Arc en Ciel qui

---

<sup>9</sup>Deuxième Schéma Directeur d'Assainissement de l'Agglomération Nantaise. Compléments, 1994. (District & Aurant)

complète le dispositif existant (dix déchetteries et une usine de traitement). Arc en Ciel se présente avant tout comme un centre de valorisation qui traite 175 000 tonnes/an. (du recyclage du verre à la fabrication de compost).

C'est un groupement d'entreprises comprenant notamment, la Générale des Eaux, la Générale de Chauffe, CGEA-ONYX, SOLLAC, Eco Emballage... qui gère cette unité.

### 134. CONCLUSION

Nantes n'est pas ressentie comme une ville éclatée, l'ensemble est relativement homogène; ni véritable quartiers "chics", ni véritable quartier "zone". Il y a bien sûr des différences urbanistiques et économiques entre les communes de la première couronne autour de la ville-centre et celles de la seconde couronne qui sont encore semi-rurales. Les zones d'habitat social sont en majeure partie situés sur le territoire de la commune de Nantes ou dans les communes de la première couronne (Rezé, Saint Sébastien, Saint Herblain...)

De plus, la ville de Nantes est le grand centre universitaire de l'ouest (43 000 étudiants) ce qui en fait une ville jeune et d'un niveau de formation relativement haut.

On ne connaît pas de grave problème de délinquance dans cette agglomération, ce qui évite le problème des quartiers "hors contrôle". Le pourcentage de population immigrée y est faible, il n'y a pas de population vraiment marginalisée. Selon les autorités locales, dès qu'un problème est ressenti, il est traité immédiatement...

L'éclatement de l'agglomération peut être évité par la présence des réseaux de services publics qui jouent un rôle de lien. Mais leur présence n'est rendue possible que par une volonté du politique ; l'opérateur rend le service qu'on lui demande, il n'a pas à se substituer au politique. Les réseaux comme l'ANPE, services sociaux, commerces...les services publics en général, sont fondamentaux dans les processus d'unité, ceux-ci ne doivent en aucun cas être uniquement concentrés en centre-ville, ce qui induirait un sentiment d'exclusion des quartiers périphériques.

Le District de l'agglomération nantaise est essentiellement mené par la mission de transports. Les transports en commun ont un rôle fédérateur très fort, ils permettent d'imposer la notion d'agglomération laquelle permet à son tour un développement des réseaux et un maillage de plus en plus fin.

A Nantes, c'est le tramway qui a été le véritable détonateur de cette coopération intercommunale. L'objectif de transport de voyageurs est doublé d'une mission de développement/désenclavement des quartiers (éviter justement le phénomène de ville éclatée).

La Lyonnaise opère sur son terrain principal qui est la distribution de l'eau. Le responsable local de la Lyonnaise précise que "l'opérateur de réseau n'a pas pour vocation de gérer la ville, ça c'est au politique de le faire, d'autant plus que le poids de l'agglomération est important (un opérateur aura plus de poids dans une petite unité urbaine).

Les opérateurs sont beaucoup plus neutres qu'on ne l'imagine. Ils n'ont pas de poids sur l'éclatement urbain, lequel correspond généralement à un éclatement social. L'opérateur va là où on lui dit d'aller, c'est le politique (la gouvernance urbaine ou territoriale) qui établit le cahier des charges, lequel fixe le territoire à desservir.

Le rôle de l'opérateur n'est pas supérieur à son poids économique réel. Il peut participer aux "politiques de ville" en tant qu'entreprise citoyenne par la mise en place d'emplois de proximité (peut intervenir sur le terrain social) mais sa vraie vocation reste de fournir un service, pas de faire de la politique urbaine".

Les réseaux peuvent aider le politique à mener sa politique socio-économique en distribuant des services de bonne qualité, mais ce niveau de qualité est choisit par les autorités non par les opérateurs.

L'éclatement urbain ne serait pas un phénomène concernant l'agglomération nantaise au contraire...mais peut être est-ce dû à la relative petite taille de l'agglomération qui n'a rien de comparable avec celle de Marseille ou de Lyon.

Un rapprochement avec l'agglomération nazérienne serait envisagé ; c'est du moins dans cette optique que les deux Chambres de commerce ont fusionné leurs services l'an dernier.

A priori, le premier réseau fédérateur d'unité urbaine serait celui des transports, suivi du traitement des déchets, de l'assainissement et enfin de la voirie quand il s'agit de travaux importants.



## 2. SYNTHÈSE

<b>21. <u>DIAGNOSTIC.</u></b> .....	55
211. <b>CRISE DES COÛTS.</b> .....	55
A. Sensibilité croissante au coût des services. ....	55
B. Allemagne.....	55
C. France .....	57
D. Grande Bretagne.....	58
212. <b>LA COMPLEXIFICATION DES SERVICES ET LE PASSAGE D'UNE POLITIQUE DE L'OFFRE DE SERVICE À LA GESTION DE LA DEMANDE.</b> .....	59
A. C'est sans doute en Allemagne que cette évolution est la plus visible, ..	59
B. En Angleterre, la révolution opérée a transformé le Royaume-Uni en un vaste laboratoire .....	61
C. En France, la logique de gestion par la demande semble beaucoup moins présente. ....	62
213. <b>VERS L'AUTONOMIE DES OPÉRATEURS JUSQU'À LEUR PRIVATISATION.</b> .....	63
A. En Grande-Bretagne, les services ont été privatisés .....	63
B. Il y a en Allemagne une recherche d'autonomie .....	64
C. En France, la gestion privée gagne du terrain, sans débat. ....	65
214. <b>L'ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DES ENTREPRISES.</b> .....	66
A. Description des principales composantes de ces stratégies.....	66
B. Le développement de la concurrence internationale change le rapport des entreprises avec le territoire. ....	69

## 21. DIAGNOSTIC.

La crise des coûts et la complexification des services ont des conséquences importantes sur l'organisation et l'évolution des statuts des opérateurs. Ceux-ci deviennent de plus en plus autonomes et développent leurs propres stratégies.

### **211. CRISE DES COÛTS.**

**On note partout une sensibilité croissante au coût des services.**

Le coût des services urbains augmente partout et semble de plus en plus difficile à faire supporter tant par l'utilisateur que par le citoyen.

Les raisons d'augmentation des coûts varient selon les services urbains; pour l'eau et l'assainissement, les opérateurs évoquent à la fois les normes de qualité de l'eau potable et de protection de l'environnement, provenant en particulier des directives européennes, et les retards d'investissement pour la maintenance et la modernisation des réseaux. Pour les déchets la complexité des filières de gestion s'accroît et les exigences sont de plus en plus grandes quant à leur traitement ; pour les transports urbains, la dispersion de l'habitat augmente les coûts et la croissance corrélative de l'usage de l'automobile en diminue la fréquentation.

**B. En Allemagne, on note une sensibilité forte à l'évolution des coûts tant pour les finances publiques que pour l'utilisateur.**

*a. La recherche d'une mesure précise des coûts des services publics fait l'objet d'un effort généralisé. Il y est fait référence sous le terme de "controlling". Un des ouvrages souvent cités à ce sujet développe par exemple le cas des entreprises publiques de transport urbain <sup>1</sup>.*

Il fait le constat que les **exigences croissantes** en ce qui concerne le niveau d'équipement, la qualité de service, l'environnement et la politique sociale envers les employés, ont contribué à une forte augmentation des dépenses.

---

<sup>1</sup>"Controlling im kommunalen Bereich. Moderne Management konzeptezwischen öffentlichen Auftrag und Wirtschaftlichkeit" ; Günther Brauner Karlheinz Bozem. Ed. Bonn Aktuell. 1990. (Controlling dans le secteur communal : concept de management moderne entre mission publique et rentabilité économique).

Par ailleurs, la demande en transports publics de proximité ne progresse plus (voire régresse), d'où une stagnation des recettes. En conséquence, la politique tarifaire ne suffit plus à contenir les déficits. Les entreprises publiques de transport cherchent donc aujourd'hui systématiquement à améliorer leur rentabilité, une première étape consistant à renforcer les outils comptables pour cerner les coûts réels de fonctionnement des différents services.

Le dernier rapport de l'Association des Entreprises Municipales (VKU)<sup>2</sup> développe aussi longuement ce thème. Il souligne que la concurrence renforcée, les tendances à la privatisation, la crise des financements publics de même que la stagnation des ventes imposent de plus en plus aux entreprises communales de nouveaux mécanismes de fixation des prix. Pour le VKU, le calcul des coûts doit intégrer de nouveaux paramètres comme la différenciation par poste d'activités, par procédé, par objectif ainsi que les taux de couverture de ces différents postes par les recettes. Le VKU souligne par conséquent que la mise en place de systèmes globaux de "controlling" est dorénavant indispensable.

#### *b. le coût pour l'usager :*

Selon la Fédération des Associations de Locataires, l'ensemble des coûts annexes au logement (charges liées à l'eau, aux déchets, aux eaux usées et au nettoyage urbain) peut représenter dans beaucoup de communes un "second loyer" (de l'ordre de 3.000 DM soit environ 10.500 FF par an pour une famille de quatre personnes). Les tendances sont à la hausse mesurées sur la période 1989-1994, les charges pour les eaux usées ont augmenté de 52 %, celles pour la distribution en eau potable de 30 %, l'élimination des ordures ménagères de 106 % et le nettoyage urbain de 25 %. Pendant la même période, le niveau de vie n'a progressé que de 18,6 %.

Dans les secteurs de l'eau et des déchets, cette pression est particulièrement perceptible et fait l'objet de nombreux articles dans la presse qui traduisent la "révolte" des usagers face à l'évolution des charges<sup>3</sup>. A Cologne par exemple la municipalité a augmenté la taxe sur les ordures ménagères de 40 % pour la seule année 1996. Un ménage de quatre personnes desservi avec une poubelle de 120 litres devra payer 130 DM en plus par an soit 470 DM (environ 1.650 FF). Ces augmentations sont d'autant plus difficiles à faire comprendre à la population que, dans le même temps, les efforts consentis en matière de

---

<sup>2</sup> "Kommunale Versorgungswirtschaft 1994/95, Verband Kommunaler Unternehmen. September 1995. (Economie de la distribution communale en 94/95. Rapport annuel de la Fédération des Entreprises Communales)

<sup>3</sup> Nepper, Schlepper, Bürgermeister. Städtetest : Wo sind die Steuern und Gebühren am höchsten ? Focus - 49/1995. (Test des villes : où les impôts et les charges sont-ils les plus forts ?)

réduction de la production de déchets ne semblent avoir aucune contrepartie financière.

En ce qui concerne l'eau, l'Allemagne figure régulièrement dans les classements européens comme le pays où le prix est le plus élevé. (Le coût total cumulé de l'eau et des eaux usées approche par exemple les 30 F/m<sup>3</sup> dans une ville comme Sarrebrück). C'est le domaine des eaux usées qui contribue le plus à ces augmentations, en raison de l'importance des besoins d'investissement liés à la reconstruction à l'Est (estimés entre 100 et 150 milliards DM, ce qui accapare aujourd'hui l'essentiel des subventions fédérales) et, sur l'ensemble du territoire, à la mise en application de la directive européenne de 1991 (traitement tertiaire). Cette demande de financement intervient alors que les villes sont entrées dans une période de crise financière (notamment suite à différentes lois fédérales imposant la prise en charge par les communes des aides aux chômeurs en fin de droits ainsi que d'autres services sociaux). Elle est donc de plus en plus rapidement et fortement répercutée sur les charges.

**C. En France**, la montée de la gestion privée qui ne cesse de gagner du terrain a été accélérée par la décentralisation.

Même si cela s'explique en grande partie par la politique des entreprises privées cherchant à étendre leur marché, le succès grandissant de ces entreprises peut être lié aux problèmes d'investissement et à la volonté des communes d'isoler et de mieux maîtriser les coûts croissants des services urbains et de limiter la pression fiscale. La gestion déléguée permet "de réduire les budgets publics, de faire face à des programmes de modernisation sans hausse d'impôts, de dégager des recettes pour financer d'autres projets, de permettre l'harmonisation technologique des réseaux entre villes et banlieues, de couvrir des risques dans certaines opérations complexes"<sup>4</sup>.

D'après le "Cercle Français de l'eau", le prix de l'eau qui était autrefois de 6 F le m<sup>3</sup> va passer à une somme de 18 à 30 F en raison des contraintes liées aux normes européennes, à la protection contre les inondations, à la restauration du milieu.

Avec une consommation annuelle de 60 m<sup>3</sup> par personne, cela correspond à une dépense de l'ordre de 2300 F/ménage/an.<sup>5</sup>

Contrairement à l'électricité, le prix de l'eau en France est très variable selon les villes. Il existe plus de 15.000 tarifs différents plaçant le prix de l'eau en 1995 de 0 à 40 F/m<sup>3</sup>, le prix moyen étant de 14 F/m<sup>3</sup>.

---

<sup>4</sup>Lorrain. La privatisation des services urbains en Europe. La Découverte. Dec 1994.

<sup>5</sup>source : Direction de l'eau du Ministère de l'Équipement cité par Françoise Nowak, "Le prix de l'eau" ed Economica, Paris 1995.

Pour les transports en commun, les prix, encadrés par le gouvernement, ont diminué de 15% de 1975 à 1985 tandis que les coûts augmentaient dans la même proportion pour diverses raisons : diminution de la recette par voyage (généralisation des cartes uniques, diminution des taux de remplissage, augmentation des coûts unitaires)<sup>6</sup>. Les aides diverses venant soit des employeurs (versement transport) soit des collectivités locales organisatrices atteignent en moyenne 50% du coût.

**D. En Grande Bretagne**, même si la privatisation peut apparaître plus idéologique qu'économique, une meilleure maîtrise des coûts pour l'usager mais surtout pour la puissance publique, reste l'argument essentiel donné à la privatisation des services urbains.

La volonté est de dégager la puissance publique du coût des investissements, en particulier pour l'eau mais aussi pour les infrastructures lourdes de transport en commun (tramways, métros) et des subventions de fonctionnement en particulier pour les transports urbains. Le montant des subventions allouées au transport urbain en Angleterre était passé de 570 millions de Livres en 1977 à 911 millions de Livres en 1984 (monnaie courante).

Le premier rapport du Comité des transports à la Chambre des communes du 22 novembre 1995 insiste sur la baisse des coûts par véhicule/km qui serait passé en moyenne sur l'Angleterre de 151 pence en 1986 à 89 pence en 1994. Cela serait dû à des économies d'échelle mais aussi aux économies salariales, les salaires des conducteurs ayant baissé sur la même période de 20%. Tandis que les subventions diminuaient pour toute l'Angleterre de 911 millions de Livres en 1984 à 263 millions de Livres en 1994, le prix pour l'usager augmentait.

Le principe est que l'usager doit payer le service mais que la concurrence doit permettre une baisse des prix qui compense la diminution des subventions.

---

<sup>6</sup>C. Lefèvre & JM. Offner, "Les transports urbains en question", ed. Celse, Paris, 1990.

## 212. LA COMPLEXIFICATION DES SERVICES ET LE PASSAGE D'UNE POLITIQUE DE L'OFFRE DE SERVICE À LA GESTION DE LA DEMANDE.

L'objectif premier d'un service urbain est d'assurer aux habitants une prestation suffisante en qualité et en quantité. La poursuite de ce seul objectif a traditionnellement mené à des politiques essentiellement déterminées par une logique de l'offre et de l'investissement. Différents constats provoquent aujourd'hui la remise en cause de ces politiques : problèmes de pollution et d'atteintes à l'environnement liés à la mobilisation de ressources (eau, énergie, etc) en quantité toujours plus élevée et aux rejets qui en résultent, pression croissante des coûts sur les budgets (investissements, consommation des ménages...)

Ainsi, on voit apparaître depuis peu des stratégies de type "ville économe" introduisant l'idée d'une action possible pour limiter la progression de la demande. Aux Etats-Unis par exemple, près du quart des 3.000 compagnies régionales et locales d'électricité ont opté pour une gestion de la demande avec "information, formation et incitation des consommateurs à l'économie grâce à un système de remises, prêts bonifiés, crédits, tiers payant".

En Europe, les Stadtwerke allemandes et les entreprises locales d'autres pays (Compagnie Energétique d'Amsterdam par exemple) ont adopté des démarches similaires. La logique de gestion par la demande qui se développe en Grande Bretagne vient des entreprises mais a des résultats similaires. En France, les entreprises ne semblent pas encore entrées dans cette logique.

**A. C'est sans doute en Allemagne** que cette évolution est la plus visible,

on ne veut plus seulement une prestation banale : les objectifs assignés par les autorités sont de plus en plus complexes. Il s'agit de vendre l'énergie et l'eau mais en même temps promouvoir les économies de consommation, d'essayer de ne pas collecter les eaux pluviales plutôt que de les envoyer dans les réseaux, de récolter les déchets mais aussi d'agir pour leur diminution.

### *a. Déchets*

La gestion des déchets connaît en Allemagne depuis le début des années 90 une multiplication des filières d'élimination et de recyclage. Ce mouvement a été amorcé par la publication en 1991 de l'ordonnance sur les emballages qui prévoit la responsabilisation des producteurs pour la récupération et la valorisation de tout emballage mis sur le marché

allemand. Pour les emballages du commerce, un système de régulation d'initiative privée (DSD, Duales System Deutschland) s'est mis en place sur l'ensemble du territoire allemand. Il a pour but d'assurer le tri et le recyclage des emballages récupérés chez les ménages conformément à des exigences ambitieuses de collecte et de valorisation fixées par la réglementation. Ce système "dual", c'est-à-dire parallèle au service traditionnel de ramassage et d'élimination des ordures ménagères donne une large place aux opérateurs privés, reléguant les entreprises communales à l'élimination des résidus non valorisables contenus dans les ordures ménagères.

L'entrée en vigueur au mois d'octobre prochain de la loi fédérale sur l'économie du recyclage et de la gestion des déchets (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) va renforcer l'importance des flux échappant aux services traditionnels. La loi prévoit en effet la mise en place de filières de récupération et de valorisation de nouvelles catégories de déchets (piles, déchets électroniques, etc). Cette tendance correspond à une "démunicipalisation" croissante de la régulation des services des déchets au profit d'un organisme (DSD) qui regroupe les principales entreprises concernées mais où les collectivités locales n'ont qu'un rôle marginal.

#### *b. Energie et eau*

En 1989 a été mise en place une association des entreprises communales pour la "promotion d'une énergie rationnelle, économe et respectueuse de l'environnement ainsi que d'une utilisation rationnelle de l'eau". Regroupant actuellement près de 200 Stadtwerke, elle propose un vaste échange d'informations orientées vers le grand public sur les questions de maîtrise de l'énergie et de l'eau.

La Stadtwerke Francfort fait partie de cette association. Son action consiste notamment à mettre à la disposition des ménages de nombreux documents d'information et de conseils divers : pour l'installation de compteurs individuels, pour équiper les toilettes "d'un économiseur" d'eau, pour utiliser un arrosoir plutôt qu'un tuyau pour l'arrosage des jardins, etc. Toujours à Francfort, la mise en place d'une nouvelle tarification de l'électricité à la mi-94 (assortie d'une augmentation moyenne pour les ménages de l'ordre de 2 %), s'est accompagnée d'un programme de soutien aux économies d'énergie. Celui-ci prévoit par exemple des mesures d'économie d'énergie et de chaleur dans les immeubles collectifs, la promotion des installations photovoltaïques, etc. Les ménages peuvent aussi obtenir de la Stadtwerke une aide de 50 DM pour l'achat d'appareils électro-ménagers (machine à laver, congélateur...) peu consommateurs en énergie.

Certaines communes allemandes incitent de plus les propriétaires à ne plus rejeter les eaux pluviales dans les égouts mais à les laisser s'infiltrer. Ce type de mesure minimise les besoins d'investissement en réseau de collecte des eaux pluviales et les interférences avec l'assainissement et l'épuration des eaux usées. L'eau de pluie ainsi récupérée peut être utilisée pour l'arrosage des jardins. (L'économie est alors estimée à 800 FF par an pour une parcelle de 100 m<sup>2</sup>). Des systèmes de ce type existent dans certaines communes de l'agglomération de Francfort qui ont institué un "wasser pfennig", c'est-à-dire une réduction de la facture d'eau pour les résidents qui disposent d'un système de rétention des eaux de pluie. (D'autres communes s'efforcent de prendre en compte dans le calcul de la facture les surfaces non bâties de la parcelle qui facilitent l'infiltration directe des eaux pluviales).

Pour ce qui est du **transport en commun**, on n'interdit pas aux gens d'utiliser leur voiture, mais on rend plus difficile leur utilisation.

**En Angleterre**,<sup>7</sup> la révolution opérée dans la régulation et la gestion de l'eau, de l'électricité, du transport au cours de la dernière décade a transformé le Royaume-Uni en un vaste laboratoire avec de nouvelles techniques, de nouveaux régimes de régulation, de style de management de marketing, de priorités environnementales et de buts commerciaux qui ont complètement reconfiguré le modèle de fourniture des infrastructures.

Un des traits importants de cette évolution est le développement du management par la demande (DSM : Demand Side Management) que l'on peut percevoir dans les secteurs du transport, de l'eau, de l'électricité. L'approche fondée sur l'offre se basait sur une projection des besoins pour réaliser des barrages, des centrales, de grandes infrastructures.

Par contraste, la DSM essaie d'éviter les investissements lourds en gérant et en organisant la demande sur les réseaux existants, en expérimentant des mesures rendant plus efficaces les réseaux et en reconfigurant l'organisation des transports.

Cette politique est d'autant plus nécessaire que les nouveaux investissements pour l'environnement entraînent des résistances sociales.

L'émergence du management par la demande dépend des secteurs et des contextes de chaque réseau. Dans le contexte d'une concurrence accrue sur l'électricité, le service de l'électricité se réinvente avec une nouvelle logique de gestion du réseau. De même les compagnies d'eau à la recherche de profit, contraintes à des exigences d'environnement fortes doivent maximiser l'efficacité des ressources en eau. Les entreprises de

---

<sup>7</sup>Simon Guy et Simon Marvin : Infrastructure networks and the emergence of demand management. TetCP. January 1996



transport urbain et d'énergie essaient quant à elles de rendre le réseau plus efficace.

Sur le plan de l'organisation territoriale, les auteurs développent l'idée que les responsables des politiques territoriales devraient prévoir les nouveaux programmes pour favoriser la croissance de la demande sur les territoires équipés mais peu sollicités et inversement limiter cette demande sur les secteurs surchargés.

**C. En France**, la logique de gestion par la demande semble beaucoup moins présente.

Dans l'énergie, par exemple les investissements réalisés par EDF ou GDF leur imposent une politique de l'offre, et la situation de l'eau est un peu comparable dans la mesure où l'affermage est plus fréquent que la concession et où les entreprises ne supportent pas le coût des investissements. Il reste donc bon pour elles de vendre le plus de m<sup>3</sup> possible.

Pour le transport urbain, la demande vient surtout des collectivités locales qui négocient aussi bien le tracé des lignes, que leur fréquence ou leurs horaires avec les opérateurs en fonction des besoins (réels ou ressentis) de leurs administrés. On est passé d'une logique d'offre pour usagers captifs (avant 1975) à une logique d'offre permettant de limiter l'impact négatif du "tout automobile" sur la ville. Les actuelles actions engagées dans le cadre de la politique de la ville pour améliorer les conditions de transport collectif dans les quartiers défavorisés en sont une illustration.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cf appel à projets "Transports publics et intégration urbaine" , MATVI, MELT, STP. in "Le moniteur" 26 avril 1996

## 213. VERS L'AUTONOMIE DES OPÉRATEURS JUSQU'À LEUR PRIVATISATION.

Dans les trois pays étudiés, la recherche de clarification et de compréhension de la structure de coût des services tend à autonomiser les opérateurs, avec toutefois de très grandes différences entre la privatisation totale en Grande Bretagne, l'extension continue du rôle des entreprises privées et des SEM en France et l'évolution plus lente que connaît l'Allemagne passant par l'autonomie comptable, l'autonomie juridique et financière avant d'envisager le recours à des opérateurs privés.

### A. En Grande-Bretagne, l'ensemble des services a été privatisé ces dix dernières années

les télécommunications (1984), le gaz (1986), l'eau et l'assainissement (1985-90), l'électricité (1990-91), le transport urbain (1982-83). Cette privatisation s'est faite de façon radicale et en concomitance avec une implication de plus en plus faible des autorités locales. Le postulat des autorités britanniques est que la concurrence suffira à diminuer les prix et à améliorer le service.

Le débat a été centré sur deux éléments : d'abord, la menace d'émergence de monopoles privés qui abuseraient de leur position, ensuite, l'importance des dividendes versés aux actionnaires. Peu d'attention a été portée aux conséquences de la nouvelle organisation des services pour les usagers et sur les territoires.

Pour le transport public urbain, depuis les lois de 1982-83, le transport public n'est plus considéré comme un "service public". Si les opérateurs publics ont pour l'instant été conservés pour les métros, ces deux lois instituent la dérégulation complète des autobus. Depuis lors, toute entreprise peut demander une licence. Les autobus, mis à part le cas londonien, sont désormais gérés par des entreprises qui travaillent sur des bases commerciales. Chaque opérateur est libre de son itinéraire, de ses horaires et de ses tarifs. Après une première phase de multiplication des opérateurs on assiste actuellement à une reconcentration : deux ou trois compagnies réalisent 80% du chiffre d'affaire de toute l'Angleterre.

Pour l'eau et l'assainissement, depuis 1973, les trois quarts du réseau d'eau potable étaient gérés par des compagnies régionales dépendantes du pouvoir central (*Water Authorities*), qui géraient 100% de l'assainissement. Le quart de la distribution d'eau dépendait de sociétés privées locales.

Les privatisations de 1989 se sont traduites par la vente du capital des dix *Water authorities* à des actionnaires privés. Le maintien d'une "golden

share" a empêché pendant cinq ans la prise de contrôle de ces sociétés qui est désormais possible.

Dans la région Nord-Est comprenant l'agglomération de Newcastle, la distribution de l'eau était jusqu'en 1996 partagée entre deux compagnies, la North-East, société locale ("water only") et la Northumbrian, Water Authority. La Lyonnaise qui avait acquis la North-East il y a 5 ans vient de réunir les deux compagnie par une OPA sur la Northumbrian.

## **B. Il y a en Allemagne une recherche d'autonomie des entreprises de réseau et depuis 1990, une certaine tendance au recours au secteur privé.**

Cela peut être illustré (entre autres) par les évolutions dans le secteur de l'eau, où le secteur public fournissait historiquement la quasi-totalité des services. La part actuelle (situation à la mi-95) de la population allemande desservie par des structures où interviennent des entreprises privées est de 8% en matière de distribution d'eau et de 6% pour les eaux usées. Dans le domaine des eaux usées les estimations avancées pour la fin de la décennie sont de l'ordre de 10 à 12%. Les modalités d'intervention du privé sont le "modèle de coopération" (SEM qui passe un contrat à un exploitant privé, celui-ci étant dans la quasi totalité des cas l'actionnaire minoritaire) et le modèle de gestion déléguée (Betreiber Modell). Dans la majorité des cas les opérations sont mises en place dans le cadre d'appels d'offres.

Le côté spectaculaire de cette rupture avec une tradition de gestion publique ne doit pas masquer d'autres changements qui interviennent au sein même de la sphère publique : recul de la gestion sous forme de "Regiebetrieb" (régie directe sans autonomie financière du service) au profit de l'"Eigenbetrieb" (autonomie comptable et financière au sein d'une structure sans personnalité juridique) et de l'"Eigengesellschaft" (SA ou SARL dont le capital est détenu par la commune). Cette dernière forme se développe le plus rapidement dans les villes moyennes et grandes tandis que certains Länder (Rheinland-Pfalz entre autres) ont rendu obligatoire la mise en "Eigenbetrieb" des services des petites communes pour favoriser la transparence et la maîtrise de l'économie des services.

Francfort illustre ce processus dans le cas d'une grande Stadtwerke qui exploite les réseaux de distribution d'électricité, de chaleur, d'eau ainsi que le réseau de transport public. Le 1er Juillet 1995 elle est passée d'un statut d'"Eigenbetrieb" à celui de société à responsabilité limitée (GmbH) dont le capital est détenu à 100% par la ville. Le service des déchets a connu un changement de statut identique, ce qui ouvre la voie à l'entrée de partenaires privés à son capital. Cette volonté d'ouverture aux capitaux privés s'accompagne selon T. Königs, élu Vert de Francfort

chargé des finances et de l'environnement, d'une préférence pour un partenariat avec des PME plutôt qu'avec les grands distributeurs d'énergie comme VEBA ou RWE.

La mise en place du "controlling" accélère ces phénomènes. Ainsi dans l'agglomération de Francfort, à Offenbach (120.000 habitants), les 900 employés municipaux ont été intégrés dans une Eigenbetrieb (EBO, "service autonome") spécialement créée en 1992 pour la collecte des ordures ménagères, le nettoyage des bâtiments, le nettoyage urbain et l'assainissement. L'objectif assigné à l'EBO est d'être compétitive avec le secteur privé à partir d'un budget géré en propre, et non plus dilué dans les comptes communaux. Des éléments supplémentaires de flexibilité sont aussi apparus : le service de nettoyage urbain peut par exemple offrir ses services aux entreprises ; le prix du ramassage des ordures ménagères dépend dorénavant des prestations effectuées (différenciation en fonction des volumes), etc. L'ensemble de ces restructurations ont permis, selon Norbert Walter, directeur de l'organisation et du "controlling", de maintenir sans augmentation depuis 1992 les taxes prélevées au titre des eaux usées, des déchets et du nettoyage urbain.<sup>9</sup>

### **C. En France, la gestion privée ne cesse de gagner du terrain, mais sans débat<sup>10</sup>.**

La France disposant du modèle ancien de gestion déléguée, il n'y a pas eu besoin de modifications réglementaires et on assiste à une progression constante du privé au détriment des régies, progression accélérée depuis la décentralisation qui a donné davantage de pouvoirs aux communes.

Cette privatisation peut être effective lorsque l'exploitation de services locaux par des régies locales est confiée à des entreprises privées ou se limite à l'introduction de principes de gestion privée dans des entreprises publiques, comme EDF, GDF, la Poste, France-Télécom (dans ce dernier cas, une réforme est en cours).

Un trait marquant de la réalité française est l'importance montante de quelques grands groupes : Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux, SAUR, dans le domaine de l'eau et assainissement mais aussi, avec la Caisse des Dépôts, pour un certain nombre d'autres services urbains et plus récemment la constitution de trois grands groupes dans le domaine des transports publics urbains (CDC -Transdev et Transcet-, Compagnie de Navigation Mixte -Via-Transexel-, Générale des eaux -CGFTE-).

---

<sup>9</sup>Article "Der Kostenfaktor aus dem Amt, Gebühren, Öko-Standards und das Offenbacher Modell" paru dans Deutsche Handwerks Zeitungs, n° 4 du 16.02.1996. (Le facteur de coût dans les services, redevances, standards écologiques et le modèle d'Offenbach).

<sup>10</sup>voir sur ce point Dominique Lorrain. La privatisation des services urbains en Europe. La Découverte. Dec 1994.

Ces groupes intègrent les bureaux d'ingénierie et de façon croissante les travaux mais développent peu de liens avec l'industrie.

A Nantes, les transports publics sont gérés par la Semitan (SEM qui regroupe le District, Transcet, la Caisse d'Epargne et la Chambre de Commerce et d'Industrie) qui a en charge le développement du réseau, la maîtrise d'ouvrage et l'exploitation sur le territoire du District (21 communes).

## **214. L'ÉVOLUTION STRATÉGIQUE DES ENTREPRISES.**

Le développement d'opérateurs de plus en plus puissants dans le champ du génie urbain et de plus en plus autonomes par rapport aux autorités organisatrices ne peut qu'entraîner un certain nombre de conséquences quant à l'organisation de ces services et donc sur le fonctionnement des villes. Les outils d'analyse manquent actuellement mais on peut néanmoins avancer que les autorités organisatrices devraient prendre en compte les stratégies des opérateurs de réseau si elles veulent continuer à peser sur les évolutions et offrir un meilleur service aux populations qui sont sur leur territoire.

### **A. Description des principales composantes de ces stratégies.**

Une composante fondamentale des entreprises de réseaux est la recherche de nouveaux marchés : extension des territoires, extension des services, création de nouveaux besoins... Cette recherche s'est accompagnée d'une intégration verticale avec le BTP et une nouvelle articulation des services entre-eux. Des évolutions se rencontrent de façon diverse dans les trois pays étudiés.

*a. En France*, la principale stratégie des entreprises privées est l'extension de leur marché qu'elles réalisent soit par achat d'autres entreprises de service, y compris dans d'autres champs que le leur, soit en incitant les maires à privatiser les services. L'alliance des grandes entreprises du génie urbain avec les grandes entreprises du bâtiment et des travaux publics est également déterminante pour ancrer davantage ces groupes dans tout ce qui concerne l'aménagement urbain. Une autre stratégie rencontrée est l'alliance entre les plus grands pour obtenir des marchés qui les dépassent ou permettent des compromis dans des situations de concurrence (la gestion de l'eau à Paris est ainsi partagée entre la Lyonnaise et la Générale).

#### Dynamique et construction de marché.

Devant cette évolution, peut-on dire que les entreprises qui n'ont pas de projet déclaré sur l'organisation des villes, collent aux besoins, c'est à

dire qu'elles suivent ou qu'elles créent leur marché ? Y-a-t-il une stratégie des entreprises pour créer des marchés ? Dans des situations d'environnement institutionnel à construire, comme dans le cas du câble, l'Etat et les collectivités territoriales ne se trouvent pas à la source de la construction juridique mais à son achèvement.

#### La gestion municipale flexible :

Le retrait de l'Etat et la loi de décentralisation devait permettre un renforcement du gouvernement local. Le résultat semble clairement une accélération de la croissance des groupes privés urbains. Lorsque l'Etat était organisateur, et que les communes étaient sous la tutelle de l'Equipement, il avait une influence modernisatrice. Aujourd'hui, ce sont les entreprises (et la logique de marché) qui apparaissent comme les acteurs structurants des logiques d'équipement. Qui va assurer la coordination de l'ensemble et maintenir l'efficacité du système ?

Une caractéristique des entreprises françaises est que la dimension qu'elles ont atteinte en France, leur permet d'être très présentes à l'étranger et d'avoir une stratégie qui associe leur présence en France et leur développement à l'étranger. Ainsi, selon certains de nos interlocuteurs, l'intervention en France dans des secteurs difficiles est pour les groupes du génie urbain un champ d'expérimentation ainsi que la démonstration d'un savoir-faire pour obtenir des contrats à l'étranger.

La stratégie d'extension des marchés amène les entreprises à s'ouvrir à tous les domaines du génie urbain et à aller jusqu'à prendre en charge tous les services d'une ville comme le fait la SAUR à Brighton.

Cette gestion simultanée de différents services sur un même territoire n'implique qu'exceptionnellement une intégration technique entre les réseaux. Certaines dispositions institutionnelles permettent l'articulation de services entre eux et d'autres les empêchent (réseaux de chaleur développés conjointement à la distribution d'électricité en Allemagne ; tandis qu'en France, EDF-GDF s'oppose aux réseaux de chaleur).

*b. Dans le cas allemand* les mouvements de deux grandes catégories d'opérateurs doivent principalement être pris en considération : ceux des entreprises municipales (détenues à 100 % par les collectivités ou mixtes) et ceux des opérateurs du secteur de l'énergie.

Pour les grandes sociétés distributrices d'énergie qui ont une activité d'origine en matière de services la distribution d'électricité, de gaz ou de chaleur (chauffage urbain), les mouvements en cours concernent l'extension de ces activités à la distribution d'eau, à l'assainissement et à l'épuration des eaux usées urbaines, à la collecte au traitement et au recyclage des déchets, à la restauration des sites pollués.

Ces mouvements se combinent avec l'internationalisation de leur offre de service (énergie, déchets) notamment en Europe Centrale et Orientale et,

pour certaines d'entre-elles, avec un renforcement de leur intégration verticale avec des activités d'ingénierie, de construction et, plus ponctuellement, d'industriels (développement de technologies, fabrication d'équipement). Les groupes concernés approchent pour les premiers d'entre-eux les 200 MD FF de chiffre d'affaire. Il s'agit de RWE (Rheinisch Westfälisches Elektrizitätswerke) et de VEBA (qui intervient sur les marchés de services urbains principalement par l'intermédiaire de sa filiale à 100 % Preussen Elektra).

En ce qui concerne les entreprises municipales, il faut rappeler tout d'abord leur poids d'ensemble : collectivement les 675 membres du VKU (Verband Kommunaler Unternehmen - Association des entreprises municipales) fournissent 67 % de la population en électricité, 74 % de la population desservie en gaz, 90 % du chauffage urbain et 36 % de l'eau. L'accélération de la demande de service en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères au delà des solutions classiques (collecte sélective, recyclage, traitements plus élaborés) a suscité leur mobilisation. Elles élargissent aussi leurs activités à l'assainissement et à l'épuration des eaux usées, domaine historiquement du ressort des seuls services municipaux.

Si leurs interventions comme exploitant de services auprès de villes éloignées (à l'image des opérateurs privés) sont encore rares, on observe d'ores et déjà un développement de leurs positions dans trois directions : élargissement territorial et extension des activités au plan local, systématisation des réseaux d'échanges et d'entraide technique (partenariats avec d'autres villes notamment en Europe Centrale), développement de pôle d'ingénierie avec intégration de nouvelles compétences et interventions déterritorialisées (ingénierie, aide à l'exploitation, formation,...).

Le processus en cours d'ouverture des marchés au plan européen ne menace pas encore directement les concessions à 99 ans dont bénéficient les entreprises municipales auprès des villes allemandes. Cependant la question de la pérennité de ces monopoles commence à être posée. Dans ce contexte, différentes entreprises municipales ont pris une attitude résolument offensive : la Stadtwerke Düsseldorf (4,5 MD FF de chiffre d'affaires, qui a créé une filiale Düsseldorf Consult), la Hamburger Wasserwerke (filiale Consulaqua) en sont des exemples.

*c. En Grande Bretagne*, les entreprises privées se sont constituées à partir de la vente des entreprises publiques qui étaient toujours spécialisées sur un service donné et détenaient un monopole en général de niveau régional.

- L'évolution s'est faite de façon différente selon les secteurs, pour aboutir à un "patchwork" d'entreprises de service avec un très grand nombre de cas de figures possibles.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, malgré la libéralisation et la privatisation, il y a encore de sérieuses limites à la concurrence. Dans la plupart des régions, seuls les grands usagers sont capables de bénéficier de la possibilité de choisir leur fournisseur, et même dans le secteur de service, il y a des niveaux inégaux de concurrence. En raison de la diversité du nouveau patchwork de services, il n'est pas évident que toutes les régions aient les mêmes degrés de choix car les nouveaux fournisseurs de service concentrent leurs investissements sur des lieux particuliers.

Bien que les régulateurs tentent de réduire la taille du marché de franchise sur le gaz, l'électricité et le secteur de l'eau, la grande majorité des consommateurs sont liés aux compagnies en place. En conséquence, les petits consommateurs risquent d'être exploités pour permettre des réductions aux entreprises grandes consommatrices. Même quand les marchés franchisés seront abolis, il n'est pas évident que les autres fournisseurs de services entreront sur le marché ni que les consommateurs auront l'information nécessaire pour comparer les différentes options.

Dans tous les cas, les alliances intervenant dans les marchés sont un facteur important des changements dans les statuts des entreprises.

Dans le secteur des transports urbains, la très vive concurrence qui s'est développée à la suite de la privatisation a entraîné la survie d'un petit nombre de compagnies nationales qui, ensemble, contrôlent la totalité du marché.

Un autre point très particulier à l'Angleterre, c'est la part importante qu'y ont pris les entreprises étrangères.

## **B. Le développement de la concurrence internationale change le rapport des entreprises avec le territoire.**

*a.. En Grande Bretagne, on note deux tendances d'évolution contradictoires "Régionalisation contre internationalisation " et "Intégration contre fragmentation. "*

( cf Simon Marving et Stephen Graham)

### 1. "Régionalisation contre internationalisation. "

L'eau, les ordures ménagères, l'électricité régionale et les compagnies de câble ont une forte présence locale. Leur plus grande autonomie, la taille des compagnies et le besoin de construire une base régionale de consommateurs ont conduit les compagnies à un rôle plus actif dans les coalitions de croissance régionale. Il est désormais courant pour les compagnies de service d'aider les agences de développement régional et particulièrement les événements culturels pour attirer des



investissements. Ce haut degré d'implantation locale pourrait aider le développement des économies régionales.

" Cependant, toutes les compagnies n'ont pas une composante territoriale aussi forte dans leurs activités. British Telecom et British Gas sont organisées en compagnies nationales avec des structures régionales relativement faibles. Ces compagnies ont beaucoup moins d'intérêts dans le développement de régions ou de territoires particuliers et dépendent des performances globales de l'économie britannique."

" De plus en plus, les compagnies de service cherchent hors du Royaume-Uni de nouveaux territoires pour investir. Bien que les stratégies internationales adoptées par British Telecom et British Gas soient les plus connues, la plupart des compagnies d'eau et d'électricité régionales sont maintenant également engagées sur des marchés internationaux. Ce processus marche dans les deux sens : le Royaume-Uni est désormais un lieu d'investissement croissant pour les compagnies de services étrangères : CGE, Regional Bell Operating Companies, Singapore Télécom, Lyonnaise des Eaux... "

#### " Intégration contre fragmentation. "

" On note à la fois des tendances de fragmentation et d'intégration des services :

- " Une première tendance combine diversification croisée et fusions de sociétés. Ainsi, des Regional Electricity Companies (REC), la national Grid company, des compagnies d'eau et British Railways ont commencé à développer des services de télécommunication, certaines REC proposent de fournir le gaz et des fusions probables entre des REC et des compagnies d'eau sont en discussion. Cela pourrait conduire au développement de services régionaux intégrés fournissant un ensemble de services aux consommateurs avec des possibilités d'importantes économies d'échelles et l'opportunité de partager l'espace des réseaux et les systèmes administratifs. "

- " Un scénario alternatif est la fragmentation ultérieure des services en différentes compagnies en concurrence sur des parties spécifiques du pays. Cela donnerait des offres très différentes en type de service, qualité, réseaux d'infrastructures et structures tarifaires, entraînant de sérieuses difficultés pour les régulateurs essayant de protéger les intérêts des petits consommateurs."

*b. Pour les entreprises municipales allemandes, la question du rapport avec le territoire se trouve posée en des termes nouveaux :*

elles sont de plus en plus fréquemment confrontées aux exigences contradictoires de la fonction d'acteur local et de celle d'opérateur "banalisé" appelé à intervenir sur des marchés divers souvent éloignés de

ses bases d'origine. Ce phénomène touche aussi les sociétés régionales de service (dont l'actionnariat est essentiellement public) qui interviennent de plus en plus en concurrence avec des entreprises privées à proximité ou loin de leurs bases d'origine.

La présence déjà effective sur le marché allemand de l'eau, de sept groupes étrangers dont quatre ayant des références (Générale, Lyonnaise, Thames Water, Severn Trent), illustre bien l'internationalisation de l'offre. Ce double mouvement d'ouverture de la gestion des services aux prestataires privés et d'élargissement aux groupes étrangers met fin à des décennies de tête-à-tête exclusifs avec des entités locales. On notera cependant les réticences de la plupart des villes -surtout à l'est- pour traiter directement avec un groupe étranger. De fait, la quasi-totalité des affaires remportées par des firmes internationales se sont faites en association avec un partenaire allemand.

*c. En France*, si le marché national reste important pour ces sociétés, le poids des marchés étrangers sera de plus en plus fort à l'avenir.

La Lyonnaise des Eaux fait plus de 50% de son chiffre d'affaire à l'étranger, la Générale des Eaux près de 30%, etc... soit au total un chiffre d'affaire de l'ordre de 50 milliards de Francs. La tendance devant se poursuivre, il y a de forts risques de changement d'arbitrage entre les choix d'investissement faits en France et à l'étranger.

Le marché français tendra à devenir plus concurrentiel : on assiste par exemple à des recompositions entre les différents opérateurs de réseaux pour entrer en concurrence avec les opérateurs traditionnels. La SCET (avec Scet Environnement), par exemple s'associe avec EDF pour se placer sur le domaine de l'assainissement. De plus, si aujourd'hui, la place des opérateurs étrangers sur le territoire français est très faible, leur place devrait évoluer dans les années à venir avec les règles de concurrence au sein de l'Union Européenne.

Certains opérateurs insistent en outre sur le fait que l'action en France, en particulier dans les quartiers difficiles leur permet de développer un savoir faire qui est indispensable pour exporter leurs techniques dans d'autres pays. Ce raisonnement est particulièrement valable pour l'eau et l'assainissement mais l'est également pour les transports.

<b><u>22. ADAPTATION DE LA RÉGULATION TERRITORIALE ET SOCIALE.....</u></b>	<b>73</b>
221- LES RÉGULATIONS EXOGÈNES ET ENDOGÈNES .....	74
A. En Allemagne, deux modes de régulation existent. ....	74
B. En Grande Bretagne, la régulation endogène se limite aux péréquations tarifaires territoriales. ....	76
C. En France, la question se présente de façon fort différente pour l'eau et pour le transport urbain.....	78
222. LA RÉGULATION PAR LA MODIFICATION DES TERRITOIRES DE GESTION ? .....	79
A. En Allemagne, la commune reste l'échelon central de régulation des services urbains.....	79
B. La Grande Bretagne, après avoir mis en place des autorités locales fortes a fait radicalement marche arrière.....	81
C. En France, le développement des mêmes grands opérateurs et la structuration locale. ....	82
223. LES NOUVEAUX RÉGULATEURS QUE SERAIENT LES GROUPES DE GENIE URBAIN, PEUVENT-ILS SE SUBSTITUER AU SYSTEME DÉFAILLANT ?.....	84
A. En France,.....	84
B. En Grande Bretagne,.....	84
C. En Allemagne.....	85

## 22. ADAPTATION DE LA RÉGULATION TERRITORIALE ET SOCIALE.

Face à des évolutions, un certain nombre de problèmes se posent pour assurer la cohésion territoriale et sociale. Le changement dans les configurations entre les structures de pouvoir local et l'organisation des opérateurs impose-t-il des modifications dans les formes actuelles de régulation ou l'invention de nouvelles formes de régulation ?

La discussion proposée ci-après en termes de régulation fait référence à plusieurs dimensions de cette notion.

Il y a tout d'abord l'intervention des systèmes de redistribution des revenus et des aides sociales, gérés nationalement ou localement, qui peut être mis en oeuvre pour répondre aux problèmes de solvabilité croissante de certaines populations y compris pour l'accès et l'usage des réseaux. Ces problèmes de solvabilité et d'accès aux réseaux ont des conséquences en termes d'intégration (économique, réseaux de contacts, culturelle) qui se traduisent par une réduction de la mobilité et des capacités de communication (téléphone...) et des conditions de vie dégradées (chauffage, hygiène...) à l'échelle du logement ou des quartiers (gestion des déchets et nettoyage de la voirie...). Ce premier type de régulation, qui peut s'appuyer sur des mesures globalisantes (comme le RMI) ou spécifiques (allocations transports, chauffage, etc...), sera qualifié d'"exogène" car il met en oeuvre des dispositifs extérieurs à l'organisation des services urbains au sens strict.

Une deuxième grande approche régulatrice fait appel à des contraintes, incitations ou négociations auprès d'opérateurs pour que ceux-ci intègrent à leur péréquation interne un traitement adapté des populations et zones difficiles dans un cadre territorial inchangé (abonnements spécifiques correspondants à des services minimaux, moins chers pour des services de moindre qualité par exemple les délais d'intervention, réajustement de péréquations entre services rentables et déficitaires...) Nous la qualifierons, par opposition à la première d'"endogène", car elle procède de modifications de règles internes de l'organisation de la fourniture de services.

Nous considérerons ensuite séparément les mesures qui ont trait aux territoires géographiques d'organisation des services (périmètres des autorités organisatrices et des opérateurs). Des modifications à ce niveau peuvent engendrer une économie différente de l'exploitation des services

(par exemple en englobant dans de mêmes aires géographiques des zones à forte solvabilité et des zones présentant des difficultés). Nous parlerons alors de régulation par la modification des territoires de gestion.

Nous nous interrogerons enfin sur un quatrième aspect qui échappe à l'initiative des pouvoirs publics et renvoie aux logiques propres aux opérateurs. Celles-ci sont-elles porteuses d'éléments régulateurs qui peuvent contribuer à un meilleur fonctionnement des services urbains face aux problèmes (sociaux, spatiaux, etc...) d'éclatement urbain? La "faillite" (ou les limites) des systèmes de redistribution globaux et l'obligation qui est faite aux opérateurs d'assurer une desserte "équitable" leur pose de plus en plus problème (gestion des impayés, coupures, mise en place de prépaiements, travail en terrain "difficile"). Peuvent-ils (pour leur développement mondial comme pour leur développement dans les villes européennes) faire l'économie de réponses adaptées aux populations/zones de précarisation ou de pauvreté (solutions techniques différentes ; implication des populations dans la fourniture en services, idée de service minimal...) ? Y-aurait-il alors en germe des formes de régulation nouvelle que l'on pourrait qualifier de "régulation par les opérateurs"?

## **221- LES RÉGULATIONS EXOGÈNES (PAR D'AUTRES ACTEURS QUE LES ACTEURS DE SERVICES) ET ENDOGÈNES (INTERNES AUX ACTEURS EUX MÊMES).**

Les deux modes de régulation existent toujours mais sont plus ou moins développés et utilisés dans des proportions différentes selon les pays.

### **A. En Allemagne, deux modes de régulation existent.**

#### *a. La régulation exogène à la gestion des services urbains (par l'aide sociale liée ou non aux autorités publiques).*

Ce mode de régulation est celui qui traditionnellement a été utilisé par la ville de Francfort où le mécanisme principal de prise en compte des problèmes de solvabilité de certains usagers fait intervenir les services sociaux. Ainsi la Stadtwerke Frankfurt (distributeur d'eau, d'électricité, de chauffage urbain et exploitant du réseau de transport en commun) pour recouvrir les impayés enclenche une demande de prise en charge des factures par les services sociaux de la ville après avoir épuisé les procédures classiques de mise en demeure ou d'échelonnement de la dette. Les services sociaux contribuent en effet, au titre de l'aide sociale attribuée pour le logement, à garantir certaines dépenses annexes, notamment celles liées au chauffage et à l'électricité. Ce système est donc

intéressant pour l'opérateur public qui ainsi dispose d'un intermédiaire qui se substitue aux "mauvais payeurs".

Le "Frankfurter pass", carte de réduction pour les transports publics et certains équipements culturels et sportifs est un autre exemple de mécanisme géré et financé directement par le service social de la ville. Cette mesure, qui concerne 6% de la population de Francfort, a coûté 10,8 millions de DM en 1994 (38 M FF) au budget social de la ville et son coût devrait atteindre 11,5 millions DM en 1996 (env 40 millions FF).

Cependant plusieurs évolutions contribuent à mettre aujourd'hui ce modèle en difficulté. Les dépenses sociales (en raison de la montée de la pauvreté, de l'afflux d'immigrés, du transfert de la prise en charge des chômeurs de longue durée du Bund vers les communes) ont très fortement augmenté tandis que les recettes fiscales, en grande partie basées sur l'impôt sur les sociétés, ne progressent plus que très légèrement (51% entre 1981 et 1991 alors que la dette progressait de 153%). Francfort se trouve ainsi être en 1993 la métropole allemande la plus endettée (7 milliards de DM de dettes, contre 3 milliards en moyenne).

Ce niveau d'endettement et sa progression rapide sont aujourd'hui tels que la "fuite en avant" n'est plus possible (le tiers des revenus fiscaux a été affecté au service de la dette en 1994). Il en résulte que des tensions apparaissent sur le recours à l'aide sociale (y compris pour assurer la solvabilité des populations en difficulté vis-à-vis des fournisseurs de services en réseaux). La question de la prorogation ou de la remise en cause d'un mode de régulation de l'accès au service s'appuyant systématiquement sur le recours à l'aide sociale se trouve donc posée à la ville et constitue un enjeu central pour les années à venir.

*b. La régulation endogène par des péréquations internes demandées par l'autorité organisatrice à l'opérateur.*

L'exemple type de péréquations internes en Allemagne concerne l'affectation des bénéfiques provenant des ventes d'énergie pour compenser les pertes des transports publics. Ainsi les comptes de la Stadtwerke Frankfurt se soldaient en 1993 par un résultat négatif de 165 millions de DM (pour un chiffre d'affaires de 3,5 milliards). Ce résultat provenait de 100 millions de DM de bénéfice (électricité, eau, chaleur, participation à d'autres entreprises telle que la société d'exploitation de l'aéroport) et de 265 millions de pertes sur les transports <sup>1</sup>. Ce déficit était traditionnellement comblé par une subvention d'équilibre de la ville. Depuis le passage en SARL, le caractère systématique de cette subvention est remis en cause et la politique suivie est celle d'une recherche

---

<sup>1</sup>"Geschäftsbericht 1993 Stadtwerke Frankfurt am Main". (Rapport annuel de la Stadtwerke).

d'équilibre global, la ville prévoyant de se limiter à son seul rôle d'actionnaire (éventuellement par apport au capital).

On observera toujours au titre des péréquations internes qu'apparaissent dans les comptes de la Stadtwerke Francfort des postes liés à des contributions sociales pour des sommes significatives (99 millions de DM pour 1993) ainsi que des charges au titre de la "loi sur les handicapés". Les commentaires obtenus auprès de la Stadtwerke ne permettent pas de préciser s'il s'agit d'avantages pour le personnel ou de la prise en compte de catégories spécifiques d'usagers.

**B. En Grande Bretagne**, la régulation endogène (par des péréquations internes) se limite aux péréquations tarifaires territoriales. La tendance est à la suppression de la régulation endogène. La politique dans cette direction est déjà très effective dans le domaine des transports, et n'a pas la même extension dans le domaine de l'eau en raison du système de tarification sans compteur, le prix de l'eau étant forfaitaire et assis sur la valeur locative de l'habitation.

Il est fait appel de manière limitée à la régulation exogène (par l'aide sociale liée ou non aux autorités publiques) et à l'offre de substitution (en particulier pour le transport urbain, où la commune peut mettre en place un service de transport si le secteur privé ne le prend pas en charge).

Sur le transport public, par exemple, les entreprises sont libres du choix de leurs lignes, de leurs tarifs, de leurs horaires. Aucune péréquation n'existe donc entre lignes rentables et non rentables, et les lignes ou horaires non rentables sont pris en charge par les communes.

Les seuls tarifs sociaux sont les tarifs pour les personnes âgées, les invalides et les enfants qui sont pris en charge directement par les communes. Il n'existe pas de péréquation interne au service et les autres tarifs spéciaux sont des tarifs liés à une politique commerciale. La participation des communes devient marginale. En contrepartie apparaissent à titre expérimental, des péages pour les automobiles limitant l'accès des voitures, ce qui pourrait éviter de marginaliser les transports collectifs.

Pour l'eau, l'aire géographique de la compagnie étant régionale, et chaque compagnie devant s'en tenir à un prix unique à l'intérieur de son territoire, il n'existe pas de lien entre le coût de fourniture des services et le tarif de celui-ci. D'autre part, le paiement ne se faisant pas en fonction de la consommation, mais en fonction de la valeur locative des immeubles, il existe une certaine péréquation de fait qui rend complexe la question de mise en place des compteurs, les travaillistes étant partagés sur ce point dans la mesure où la mise en place des compteurs, outre le renchérissement global de l'eau risque de désavantager les familles pauvres et nombreuses qui paient actuellement peu pour l'eau.

La période de privatisation a signifié un changement total dans l'éthique de service, dominante sur laquelle le développement des services était fondé. Au lieu du concept de service universel, les services sont désormais orientés vers le développement de services profitables avec une attention nouvelle à la solvabilité des consommateurs. Ce changement a, selon Stephan Graham et Simon Marving, deux faces qui sont liées inextricablement, le choix de la cerise et l'exclusion sociale (Cherry picking and social dumping).

### Dualisation des services : le choix de la cerise et l'exclusion sociale.<sup>2</sup>

Traits	choix de la cerise	exclusion sociale
Objectif	accroître le profit en se concentrant sur les usagers les plus lucratifs	Améliorer les services non lucratifs et les usagers marginaux, de façon à améliorer la rentabilité globale
spatial	Places chaudes : par exemple, la City de Londres.	Ghettos : par exemple centres villes, zones rurales
usagers	Grands usagers commerciaux	Pauvres, personnes âgées, etc...
nature du service	Choix et concurrence	non libre
mesures du service	Coût, qualité	prépaiement, dettes, déconnection
coûts	en baisse	croissants
impacts	Plus de concurrence dans les "places chaudes"	Coûts sociaux - suppression des moyens de participation économique et sociale - risque pour la santé publique

L'orientation des opérateurs vers les services les plus lucratifs a pour corollaire l'exclusion sociale des usagers résidents les plus pauvres hors des réseaux de services.

"A moins que de nouvelles approches ne permettent de renverser ces tendances, des espaces entiers de centre-ville et des zones rurales menacent de devenir socialement exclus des services d'utilité. Cela créera des ghettos où même l'existence sociale rudimentaire (tirer la chasse d'eau, allumer une lampe, chauffer une pièce) deviendra de plus en plus difficile. Les conséquences sont graves tant pour la citoyenneté et la démocratie que pour la santé publique. Dans certains centre-villes, des problèmes de dysenterie s'ajoutent à celui de la pauvreté d'information et du manque de combustible".

"Bien que les régulateurs suivent une batterie d'indicateurs de qualité, comme le temps mis pour répondre aux appels téléphoniques, ou la compensation pour perte d'un service, on s'intéresse relativement peu au consommateur marginal. Les régulateurs pensent que la législation sur les

<sup>2</sup>Stephan Graham et Simon Marving, Les services dans les années 1990, Cherry Picking and social dumping..Université de Newcastle



privatisations interdit de faire payer un groupe de consommateurs pour un autre. Ainsi, l'OFWAT défend le point de vue selon lequel il serait injuste pour les autres consommateurs d'eau que la politique générale des tarifs prenne en compte des objectifs sociaux, que ce soit la santé ou le service social. Les coûts provenant de l'appui à des consommateurs ayant des besoins particuliers doivent être supportés par les institutions spécialisées, et non par les compagnies d'eau. En conséquence, les régulateurs britanniques restent socialement et spatialement aveugles à l'impact de leurs décisions de régulateurs".

**C. En France,** la question se présente de façon fort différente pour l'eau et pour le transport urbain.

*a. Pour le transport urbain,* on utilise en France la régulation endogène et la régulation exogène.

Les recettes tarifaires ne suffisent pas pour couvrir les dépenses de fonctionnement et a fortiori le développement du réseau de transport en commun. Elles couvrent environ la moitié du coût en province et le quart en région parisienne<sup>3</sup>. Il est largement admis que les usagers ne doivent pas être les seuls à payer le transport et, outre les financements provenant des pouvoirs publics, les entreprises ont été mises à contribution. Mise à part la Région Parisienne où l'Etat intervient fortement pour l'équilibre financier des transports collectifs urbains, l'Etat est peu présent. Les autorités organisatrices disposent de la ressource spécifique versée par les entreprises (le Versement Transport payé par les employeurs a été instauré en 1971 en Région Parisienne et étendu progressivement par la suite pour atteindre en 1982 les agglomérations de 30.000 habitants) ou de subventions propres.

Le contrat entre l'autorité responsable et l'opérateur fixant un certain nombre d'obligations de desserte, il existe certaines expérimentations comme à Lille, où l'opérateur remplace les dessertes par bus par des taxis dans des zones peu fréquentées.

Les tarifs spéciaux pour certaines catégories de population sont assez systématiques. Ils sont pris en charge par les collectivités locales responsables et varient selon les villes <sup>4</sup>.

Il est à noter que dans le cadre de la politique de la ville, le transport collectif urbain est de plus en plus vécu comme l'un des éléments importants d'une politique d'intégration urbaine. Deux cent des deux cent quatorze "contrats de ville" mentionnent l'amélioration du transport collectif comme thème prioritaire et le "pacte de relance pour la ville du

---

<sup>3</sup>La différence mise en avant doit toutefois être nuancée du fait qu'en région parisienne, le coût supporté par l'opérateur intègre l'amortissement des investissements d'infrastructure, ce qui n'est pas toujours le cas en province.

<sup>4</sup> cf exposé Agence d'urbanisme de la COURLY au colloque Ville éclatée.

18 janvier 1996 prévoit un programme triennal d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports en communs. Au delà d'un financement public pour cette phase expérimentale, rien n'est dit néanmoins sur la manière de faire supporter le coût de cette amélioration du transport dans les quartiers en difficultés. Y aura t-il prolongation d'une aide publique (régulation externe) ou bien faudra-t-il que les dispositions mises en place soient intégrées aux contrats des opérateurs (régulation interne) ?

*b. Pour l'eau*, le principe est celui de la vérité des prix

et la collectivité fixe le prix de l'eau en incluant le coût de l'investissement, le coût de fonctionnement, le renouvellement des immobilisations et éventuellement les prévisions d'investissements. C'est bien sûr le principe, mais la fixation d'un prix réel est très difficile et les transferts de charge d'un budget à un autre sont fréquents. Chaque opérateur négocie son prix et il n'existe aucune péréquation nationale.

Quant aux services de l'EDF-GDF, il semble que l'entreprise publique, de plus en plus touchée par les problèmes d'impayés dans certains quartiers, s'oriente vers une politique "sociale" de ses services ; si elle propose des services de prépaiement afin de les éviter, elle a aussi récemment signé une "Charte de solidarité" dans une cité de banlieue parisienne<sup>5</sup>. Il faut noter que contrairement aux deux autres pays étudiés, il existe une péréquation nationale du tarif de l'électricité.

## **222. LA RÉGULATION PAR LA MODIFICATION DES TERRITOIRES DE GESTION ? (ÉCHELLES DE PÉRÉQUATION, AUTORITÉS ADÉQUATES)**

Le débat sur les bonnes échelles territoriales, tant pour la régulation que pour la gestion des services existe partout, mais les évolutions ne vont pas toutes dans le même sens, et les rigidités institutionnelles sont plus ou moins fortes. La commune résiste en France et en Allemagne en lâchant du terrain car les problèmes ne sont pas à son échelle, tandis qu'en Grande Bretagne où pourtant les communes sont de grande taille, leur trop grande force a entraîné un report de la régulation au niveau central.

**A. En Allemagne**, la commune reste l'échelon central de régulation des services urbains et que la polarisation communale reste très forte, en

---

<sup>5</sup>Cette charte vise surtout à informer les consommateurs et à dédramatiser les situations qui s'achèvent rarement par une coupure.

raison sans doute du poids politique de la commune par rapport aux autres échelons territoriaux.

Ce poids des communes a été particulièrement bien illustré à l'occasion de la réorganisation des services de l'eau et des eaux usées dans les nouveaux Länder. Suite à la réunification du pays, l'option d'une privatisation en bloc des 16 entités gestionnaires des eaux et eaux usées (WAB) héritées de l'ancienne RDA, avait été considérée dans un premier temps par la Treuhand (qui s'inspirait en cela des grandes lignes du modèle britannique); cependant, les "jumelages" des villes de l'ouest et de l'est et la volonté des municipalités de construire un secteur public local fort, ont abouti à la constitution de Stadtwerke pour la distribution de l'eau. Les villes se sont par contre avérées moins intéressées par le domaine plus problématique (en raison de l'état des infrastructures) et moins rémunérateur des eaux usées, qui sera pris en charge par une multiplicité de syndicats intercommunaux.

En dépit de ce poids rarement démenti, les communes ne sont pas à l'abri de "surprises" comme en témoigne la mise en place du système de récupération et de valorisation des déchets d'emballage (DSD) dont la régulation leur a totalement échappé. Elles tentent actuellement de reprendre place dans ce dispositif.

**Pour ce qui est des territoires d'intervention des opérateurs, des évolutions sont sensibles en Allemagne.**

La gestion des transports et des déchets dans l'agglomération de Francfort illustre cette logique. Le passage du service des déchets à un statut privé vise à permettre son adaptation aux mutations du secteur en élargissant son champ d'activités et son champ territorial d'intervention au-delà des frontières communales.

Dans le domaine des transports une entité élargie qui regroupe 15 Landkreis et 11 villes (kreisfreie Städte) de Hessen soit 4,9 millions d'habitants, a été créée en 1994. Dénommée Rhein-Main-Verkehrs-verbund GmbH (RMV : société du réseau de transport Rhin et Main), cette société a remplacé la FVV (Frankfurter Verkehrsverbund), qui était organisée sur un périmètre plus restreint autour de trois exploitants principaux (Stadtwerke Frankfurt, Frankfurt-Königsteiner Eisenbahn AG et Deutsche Bahn). Le conseil d'administration de la RMV est constitué de représentants des villes et des Landkreis. Avec un personnel de 72 employés, la RMV est chargée de la coordination de l'offre de service, de la commercialisation et de la fixation des tarifs. Bien que le réseau s'étende au-delà du Land de Hessen en desservant notamment Mayence en Rhénanie-Palatinat ou encore Aschaffenburg en Bavière, ces villes n'ont pu être intégrées dans la RMV mais des accords de coopération ont été conclus pour assurer un tarif unique. L'objectif de la RMV, dont le chiffre d'affaires pour 1995 était de 2 milliards de DM (7 milliards de

FF) est d'assurer une couverture de l'ordre de 50% des coûts par les recettes tarifaires.

**B. La Grande Bretagne**, après avoir mis en place en 1972 des autorités locales fortes et en charge de maîtriser l'urbanisme et les réseaux, a fait radicalement marche arrière,

à partir du Gouvernement Thatcher. Ces 15 dernières années ont vu une perte de contrôle des autorités locales sur les services urbains, et cela malgré la taille suffisante des districts et autrefois des comtés pour avoir une possibilité réelle d'organisation. La responsabilité s'est déplacée des districts ou comtés vers l'Etat Central.

Le transport n'est plus du tout régulé localement tandis que l'eau et l'assainissement sont totalement gérés sous le contrôle de régulateurs nationaux par des sociétés régionales. Seul le traitement des ordures ménagères reste une compétence locale.

L'évolution dans la politique de l'eau, si l'on suit les conclusions de William Maloney et Jeremy Richardson<sup>6</sup>, se caractérise dans la phase de pré-privatisation par la mise en place d'un "état régional" non élu formé des techniciens et professionnels de la branche, ce qui permettait d'échapper tant aux débats politiques nationaux qu'aux débats politiques locaux.

Le Water Act de 1973 avait commencé en créant les 10 Regional Water Authorities à partir des 198 sociétés existantes, à enlever le pouvoir sur l'eau aux autorités locales. Les managers de l'industrie de l'eau apparaissaient comme politiquement neutres et imposaient leur point de vue aux représentants locaux qui n'avaient pas la compétence technique.

Le Water Act de 1983 ôte tout pouvoir aux autorités locales. De plus la suppression du National Water Council met les Water Authorities en prise directe avec le Département de l'Environnement (DoE). La culture des Regional Water Authorities change pour devenir exclusivement commerciale et passer d'une politique de l'offre à une politique de gestion en fonction de la demande. Le contrôle se fait désormais par des organismes nationaux et l'on assiste à un certain regroupement des opérateurs sur des aires géographiques larges.

Dans la région de Newcastle, c'est par l'intermédiaire des privatisations que l'extension du territoire de la société des eaux s'est mis en place. La Lyonnaise des Eaux qui avait acheté l'une des sociétés, la North-East, vient de réaliser une OPA sur la Northumbrian ce qui lui permet d'unifier la gestion de l'eau sur toute la région Nord Est et de maîtriser à la fois l'eau et l'assainissement. La condition mise à

---

<sup>6</sup>William Maloney and Jeremy Richardson. Water policy-making in England and Wales : Policy Communities under pressure? Environmental Politics. Vol 3 hiver 1994.

l'acceptation de l'OPA était l'unification des prix et la baisse de 15% des prix sur cinq ans, condition qui a été acceptée par la Lyonnaise.

Pour le transport urbain, le "Transport Act" de 1968 avait établi des "zones de transports de passagers", qui permettaient aux autorités responsables Passenger Transport Authority (PTA) et aux comtés d'organiser le transport sur une aire pertinente. C'est ainsi qu'avait été créée à Newcastle, la Tyne and Wear PTA. Cet acte avait établi que chaque "zone de transports de passagers" aurait un opérateur (Passenger Transport Executive). La Passenger Transport Authority et le County Council ont élaboré une stratégie de transport permettant la création du métro et intégrant les bus et le métro.

Depuis les Lois de 1982-83, le transport public n'est plus considéré comme un "service public" devant être contrôlé par les autorités publiques. Le County Council est supprimé le 31 mars 1986 et le Transport act de 1985 décide la dérégulation des services de bus à partir du 26 octobre 1986.

**La Passenger Transport Authority** devient une association volontaire des cinq districts. Son rôle est désormais très limité. Elle soutient et contrôle le marché mais ne peut plus définir le réseau. Les opérateurs de bus agissent désormais de façon autonome.

Le PTE voudrait un retour à une certaine régulation publique. Il a rédigé un document stratégique prônant un contrôle public et une meilleure structuration du réseau pour préserver l'environnement, limiter la congestion, limiter la voiture individuelle, et permettre une coordination sur une aire pertinente.

On peut penser que ces deux secteurs vivent encore sur les investissements passés (métro de Newcastle, grand barrage fournissant l'eau de manière abondante). Mais, si pour le transport urbain, la nécessité d'une certaine régulation est actuellement discutée, il ne semble pas y avoir de volonté locale ou nationale de redonner au niveau local une possibilité de régulation sur l'eau et l'assainissement.

**C. En France**, le développement des mêmes grands opérateurs présents sur l'ensemble du territoire national avait conduit une certaine forme de structuration locale.

Avec la décentralisation, le rôle unificateur de l'Etat recule et laisse davantage les communes en tête à tête avec de grands opérateurs. L'intercommunalité, qui progresse difficilement, n'empêche pas que l'ancrage reste communal.

Il y a peu d'intercommunalité globale sur l'ensemble d'une agglomération pour l'eau et l'assainissement mais des regroupements partiels, tandis que pour les déchets, si la collecte est de responsabilité communale, les usines de traitement sont souvent intercommunales. Il faut néanmoins remarquer

que l'intégration des réseaux des différentes communes d'une agglomération se fait progressivement sous la pression des opérateurs "Quand on examine les facteurs de percée des entreprises privées dans telle ou telle agglomération, il ressort que leur implantation territoriale a pu commencer par les communes de banlieue, tandis que la commune centre continuait d'être exploitée en régie." <sup>7</sup>, "on trouve également des cas inverses à partir de la ville centre vers la périphérie". La raison donnée par D. Lorrain est celle de la sécurité des approvisionnements qui conduit à l'intégration des réseaux au niveau de l'agglomération.

A Nantes, l'intercommunalité joue peu pour la distribution de l'eau potable. Par contre, en ce qui concerne l'assainissement des eaux usées le District a créé, en 1994, un Syndicat auquel 12 communes ont déjà adhéré. A la même époque, le District s'est doté d'un outil global de traitement et de valorisation des déchets (Arc en Ciel).

Pour le transport urbain, à la fin des années 60, la France se trouvait dans une situation cruciale. Le colloque de Tours qui en 1970 rassemble les élus locaux, les exploitants et l'Etat sonne l'alarme et inaugure une période faste dans les politiques de transport.

En 1971, le "Versement transport" payé par les employeurs est instauré en région Parisienne et sera étendu progressivement pour atteindre en 1982 les agglomérations de 30.000 habitants. A partir de 1974, la courbe de clientèle des réseaux s'inverse et le volume de passagers s'accroît chaque année. En 1975, la carte orange est créée en Région Parisienne, en 1978 les premiers métros de province ouvrent leurs portes (Marseille et Lyon). L'Etat lance en 1976 des contrats de développement .

L'action conjointe de l'Etat et des collectivités locales a permis de 1975 à 1985, d'augmenter l'offre de transport urbain de 75%. Le rapport recettes commerciales / dépenses d'exploitation passe de 76% à 54% (il était de 100% en 1967).

Une certaine volonté de maintenir de développement du transport collectif et en particulier la re-création de réseaux de tramways et de bus a entraîné la fondation ou le renforcement des SIVOM.

C'est essentiellement la mise en place des réseaux de transports urbains qui favorise les regroupements en syndicats intercommunaux. Presque tous les réseaux de transports sont sous autorité intercommunale.

C'est ainsi, qu'à Nantes, le District de l'agglomération est essentiellement mené par la mission de transports. Les transports en commun ont un rôle fédérateur très fort, ils permettent d'imposer la notion d'agglomération laquelle permet à son tour un développement des réseaux et un maillage de plus en plus fin. C'est le tramway qui a été le véritable détonateur de cette coopération intercommunale. L'objectif de transport de voyageurs

---

<sup>7</sup>D. Lorrain. op. cité.

est doublé d'une mission de développement/ désenclavement des quartiers, mission qui vise donc à éviter le phénomène de ville éclatée.

## **223. LES NOUVEAUX RÉGULATEURS QUE SERAIENT LES GROUPES DE GENIE URBAIN, PEUVENT-ILS SE SUBSTITUER AU SYSTEME DÉFAILLANT ?**

Jusqu'à présent, il ne semble pas que les entreprises de réseaux aient de stratégies sur l'organisation de la ville. Le sentiment général est que "l'intendance suit" et que les entreprises, mêmes quand elles sont très intéressées, se moulent dans le développement de la ville sans vouloir l'influencer.

### **A. En France,**

les opérateurs d'introduisent pas de régulation territoriale et sociale, mais une régulation économique des secteurs sur lesquels ils interviennent nationalement et internationalement. Ce qui permet des économies d'échelle sur les plans techniques, organisationnels et sur celui de la recherche. Le réseau des opérateurs se substitue ainsi en raison de son poids économique et technique à celui des ingénieurs de villes de France. Il s'ensuit une difficulté pour les ingénieurs de villes de France, extérieurs aux lieux de maîtrise technique, pour être de véritables soutiens aux maires. Le problème de fond est ainsi celui d'une réelle assistance à maîtrise d'ouvrage et d'une absence d'ingénierie indépendante.

De plus, l'importance de l'affermage par rapport à la concession pour l'eau et l'assainissement par exemple, entraîne une certaine indifférence de ces entreprises par rapport à la longueur des réseaux.

Il est certain que l'organisation urbaine a une réelle importance pour l'organisation des transports urbains, mais le réseau s'adapte à l'organisation de la ville et non l'inverse. Pour l'instant, la dispersion des réseaux entre acteurs différents ne permet pas de convergence sur une certaine forme urbaine.

### **B. En Grande Bretagne,**

jusqu'à présent, les réseaux étaient pris en charge par la collectivité. Dans les nouveaux contrats avec les entreprises privées, celles-ci ne sont pas tenues de payer l'infrastructure des nouvelles urbanisations.

Ce sont les promoteurs qui les réalisent et ensuite l'infrastructure leur revient. La Northumbrian note que la desserte des zones dispersées lui revient plus cher que celles des zones denses, mais elle ne remet pas en

cause la règle du prix de l'eau unique à l'intérieur de la zone, et elle suit l'urbanisation sans l'orienter.

La logique de management par la demande pourrait pousser les opérateurs à intervenir sur le développement urbain en cherchant à orienter les politiques urbaines pour construire dans les secteurs où les réseaux sont sous-utilisés et à limiter la construction dans les secteurs où les réseaux sont saturés.

### **C. En Allemagne,**

on pourrait penser que la coordination des réseaux au sein des Städtwerke explique une organisation urbaine différente des organisations françaises ou anglaises. En fait, il ne semble pas que cet élément soit clairement perçu.

En première lecture, l'hypothèse de stratégies des Städtwerke visant à orienter les modalités de développement urbain selon des options cohérentes avec leur intérêts directs semble difficile à fonder. Cette hypothèse est d'ailleurs rejetée comme une "vue de l'esprit" par tous nos interlocuteurs. Le seul élément susceptible de l'alimenter semble être le préfinancement des raccordements aux réseaux de chaleur afin d'atteindre plus rapidement des taux de desserte élevés. On peut aussi imaginer qu'il y ait des obligations de raccordement dans certains quartiers, mais ceci reste à vérifier.

Il existe une forme de régulation à l'échelle nationale dans laquelle interviennent les associations d'"entreprises municipales" et leurs ramifications techniques qui tend à uniformiser les pratiques techniques et gestionnaires des opérateurs de réseaux. Il y a donc des économies d'échelle dans la mise en commun d'acquis techniques au sein des organismes publics. Une fonction équivalente est assurée en France par le regroupement de nombreux services de réseau au sein des mêmes groupes. La mise en place au 1er janvier 1996 par l'Association des Maires de France d'une association d'expertise offrant ses services aux communes (Service Public 2000) correspond à une volonté d'équilibre par rapport à l'expertise technique des groupes privés.



### 3. CONCLUSIONS

L'explication de l'évolution de la gestion des réseaux de service urbain par la montée des coûts est peut être un peu univoque. Ce n'est bien sûr pas le seul déterminant, mais il s'agit d'un révélateur particulièrement utile. Il y a un système en évolution avec des réactions en chaîne entre les évolutions des autorités responsables (évolution des champs géographiques, directives européennes, rôle des Etats, plus ou moins grande prise en compte du territoire), les usagers (évolution socio-économique, évolution des implantations et du rapport au territoire, changements de mode de vie, sensibilité à l'environnement, etc) et les évolutions du milieu des entreprises (modification de statut, part grandissante du secteur privé, concentration, stratégies de diversification, d'internationalisation...). Dans ce jeu mouvant, les entreprises qui ont la maîtrise financière et technique peuvent se glisser et influencer selon une logique qui est d'abord une logique d'expansion et se lier plus ou moins au territoire, adopter une organisation qui permet de s'adapter à l'ensemble des cas de figure rencontrés.

Les entreprises de réseau ont d'abord une logique d'expansion qui ne les pousse pas à s'investir dans l'organisation des territoires.

Leur intervention directe sur la gestion du territoire pourrait apparaître logique mais elle rencontre des obstacles majeurs :

1. Elle pourrait sembler logique car ces entreprises de réseau développent des activités qui ont en commun d'être localisées sur un territoire précis, elles travaillent d'autre part sur du temps long comparable au temps de l'aménagement, enfin, si aujourd'hui, les difficultés financières sont grandes dans de nombreux domaines, la régularité des ressources de ces entreprises de génie urbain pourrait permettre de dégager une partie des ressources nécessaires à l'amélioration de l'aménagement urbain.

2. Mais elle rencontre des obstacles majeurs :

- Elles ne souhaitent pas intervenir sur l'organisation des territoires : plutôt que de mettre de l'énergie dans l'aménagement, les opérateurs préfèrent s'assurer l'appui des hommes politiques nationaux et des élus locaux. Ces entreprises bénéficient effectivement de rentrées financières régulières et considérables mais elles ont fortement asséché leurs trésoreries notamment avec leurs engagements dans l'immobilier et estiment que des investissements sur le long terme dans l'aménagement seraient un frein à leur développement.

(En Europe de l'Est et sur les autres marchés étrangers, les groupes opérateurs réalisent des montages non pas avec leurs propres moyens comme le voudrait la BERD et les autres institutions financières internationales, mais avec des financements extérieurs)

- Elles ne sont pas naturellement légitimes pour cela : les entreprises de réseaux se sont peut-être trop impliquées avec les autorités politiques dans le contexte français, ont vu leurs dirigeants bénéficier trop visiblement de la privatisation dans le cas anglais pour que leur engagement direct dans la maîtrise du territoire soit facilement acceptée par la population : elles sont apparues comme incontournables mais envahissantes ce qui décide certaines municipalités en France, à tenter de reprendre la maîtrise.

- Face à l'évolution de ce système, la capacité des autorités territoriales à orienter les services urbains vers une meilleure organisation spatiale est très difficile dans la mesure où cela nécessiterait à la fois une vision claire de ce qu'elles veulent (le "projet urbain" si difficile à définir) et une bonne compréhension des implications en matière de réseau urbain. Cela supposerait également une capacité d'expertise technique dans ces domaines qui se trouve de fait aux mains des opérateurs. De plus, l'impératif majeur des municipalités étant d'éviter d'augmenter leurs charges financières, les solutions financièrement alléchantes présentées par les opérateurs risquent de remplacer une politique d'aménagement territorial volontaire.

- Les projets unificateurs (comme les métros, les grandes opérations pour l'alimentation en eau, l'assainissement) ont été réalisés avec une forte implication des autorités responsables, comme c'est encore le cas pour les tramways ou métros en France. La tendance de ces dernières années favorable à la libéralisation peut fonctionner tant qu'on vit sur la lancée des équipements réalisés antérieurement avec une forte volonté publique, mais posera de graves problèmes lorsqu'il faudra restructurer le territoire après une période de dérégulation. La nécessité de mise en place de réelle autorité régulatrice au niveau des territoires se fera alors fortement sentir.

31. Face aux différents aspects de la question de l'éclatement urbain, on ne peut pas attendre de façon générale que les groupes de service urbain jouent le rôle de nouveau régulateur social et territorial. Au contraire, si les autorités responsables leur laissent le champ trop libre, ce seront des "dérégulateurs urbains". Cela dit, le groupe de services urbains ne semblent pas exclure de jouer ce rôle organisateur dans des circonstances particulières où le manque d'administration territoriale empêcherait toute existence de services, comme dans certaines villes d'Amérique latine ou d'Afrique. Cela peut avoir des retombées sur les solutions qu'ils seraient éventuellement amenés à proposer dans les quartiers de certaines villes européennes.

32. Il faut trouver de nouvelles combinaisons entre la régulation exogène et la régulation endogène. On ne peut plus se contenter de fournir des ressources de substitution pour assurer le bon accès aux services urbains,

aux ménages en difficulté de plus en plus nombreux. Il faut à partir d'une meilleure connaissance du fonctionnement et des stratégies et des intérêts des opérateurs de réseaux urbains trouver comment orienter leur action vers une meilleure organisation et un meilleur fonctionnement des agglomérations urbaines, limitant la ségrégation spatiale et sociale.

Il faut noter que dans les quartier difficiles, la fourniture d'un service équivalent entraîne un surcoût pour l'opérateur. Pour assurer un service équivalent, il faut donc mettre des moyens supérieurs dans ces quartiers.

**33. La principale piste à court terme devrait s'orienter vers des réflexions innovantes en matière de régulation endogène et de révision des découpages territoriaux de régulation.**

Si les villes françaises sont désormais sensibles au rôle structurant du transport public, leur rapport aux autres opérateurs de réseau est essentiellement de nature économique sans articulation avec la politique de la ville. Une vision globale de cette question est nécessaire qui doit se trouver à la fois au niveau des agglomérations et celui des quartiers difficiles et intégrer les services dans leur ensemble (on ne peut par exemple traiter le transport public simplement dans un quartier de même qu'on ne peut réussir indépendamment d'une politique quant à l'automobile en ville).

## 4. ANNEXES

<b>41. ENTRETIENS RÉALISÉS.....</b>	<b>90</b>
<b>42. TABLEAUX COMPARATIFS .....</b>	<b>92</b>
421. AUTORITÉS ORGANISATRICE ET OPÉRATEURS DE RÉSEAUX EN FRANCE, GRANDE BRETAGNE ET ALLEMAGNE.	
422. ANALYSE COMPARÉE DES RÉSEAUX EN FRANCE, GRANDE BRETAGNE ET ALLEMAGNE	
A. Opérateurs urbains et réseaux.....	93
B. Organisation des réseaux et éclatement spatial.....	94
423. TABLEAU COMPARATIF DE FRANCFORT, NEWCASTLE ET NANTES.	
A. Ville et Gestion territoriale.....	95
B. Réseaux.....	96
C. Différenciation spatiale et régulation.....	97
<b>43. BIBLIOGRAPHIE. ....</b>	<b>98</b>

## 41. ENTRETIENS RÉALISÉS.

### Liste des entretiens en Allemagne

- . M. Reidenbach. Diplom. Volkswirt. Deutsches Institut für Urbanistik. (Economiste. Institut allemand d'urbanisme)
- . S. Hicke. Geschäftsführer Verband privater Abwasserentsorger e. V (secrétaire Général. Association des gestionnaires privés des Eaux usées). Witten.
- . J. Friedrichs. Directeur. Institut en recherche sociologique à l'Université de Cologne.
- . T. Hermann. Groupe de travail interdisciplinaire de recherche sur les structures sociales. Université de Hannovre.
- . S. Spelthahn. Fachbereich Betriebswirtschaft. Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin. Professeur d'Economie des entreprises. Ecole technico-économique de Berlin).
- . H. Barthelheimer. Institut für Soziale Forschung. (Institut de recherche Sociale). Frankfurt.
- . Mme Schneider. Fraction Grün.(Parti des Verts, déléguée au logement) Ville de Francfort.
- . M. Faust, Directeur Général ; Dr. Sturm, Directeur du Département Planification ; M. Böss, Chargé des questions statistiques et économiques, "Umlandverband Frankfurt" (Syndicat intercommunal de l'Agglomération de Francfort).
- . Mme Khabeet, Directrice ; M. Hebericht, Urbaniste. Amt für multikulturelle Angelegenheiten. Stadt Frankfurt ( Service des questions multiculturelles de la Ville de Francfort).
- . R. Vollweiser. Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Finanzen (Administration des Finances, Ville de Francfort)
- . Presse de Referat. Stadtwerke Frankfurt am Main GmbH (Service de Presse. Entreprise Municipale de la ville de Francfort).

### Liste des entretiens en France

- . M. Daniel Asseray, Adjoint au Maire de la ville de Nantes, chargé du développement social des quartiers, de la vie associative, de l'insertion par l'économie.
- . M. Patrick Bonnet, Pays de la Loire, Lyonnaise des Eaux
- . M. Alain Chénard, Président de la Semitan.
- . M. Arnaud Bouteille, CBC, Compagnie Générale des Eaux
- . M. Michel David, SAUR
- . M. Robert Spizzichino, Lyonnaise des Eaux.
- . M. Philippe Segretain, Président de Transdev

- . M. Jean François Subileau, Directeur Général SCET
- . M. Bernard Archer, Directeur de l'INGUL
- . M. Michel Lhostis, Directeur de l'Aménagement à la Fédération des SEM
- . M. Patrice Luçon
- . Mme Renée Feltin, Secrétaire Générale de l'"Association des maires Ville et Banlieue de France"

#### Liste des entretiens en Grande Bretagne

- . M. Simon Marvin, Université de Newcastle
- . M. Simon Guy, Université de Newcastle
- . M. Patrice de Beer, correspondant du journal "Le Monde" à Londres
- . Mme Diana Pearce, Deputy Director Planning, Government Office for the North East
- . M. Andrew Johnson, Transport Division, Government Office for the North East
- . M. Bernard Garner, Head of planning and development, Tyne and wear Passenger Transport Executive
- . M. Mike Really, Passenger Transport Authority
- . M. Patrick Babin, Chief Executive, Northumbrian Water Group
- . M. John Hargrave, Responsable Eau-Assainissement. Northumbrian Water Group
- . M. Stefan Allwright, Youth Council, Newcastle
- . M. Adrian Smith, Head of Planning Department, Newcastle City Council

## 421. Autorités organisatrices et opérateurs de réseaux

		<b>Allemagne</b>	<b>Grande Bretagne</b>	<b>France</b>
<b>Transport urbain</b>	AO	communes ou syndicats de communes	personne, sauf métros	Communes et syndicats de communes
	Opérateur	entreprises municipales, syndicats intercommunaux, Deutsche Bundesbahn	Entreprises privatisées, sauf Métros et Londres	Régies, SEM (CDC), entreprises privées (deux grands groupes)
<b>Distribution énergie</b>	AO	communes ou association de communes	Etat, régulation par l'OFFER)	Commune
	Opérateur	Entreprises municipales ou SEM avec grands opérateurs régionaux	Entreprises privatisées (régional Electricity companies...)	EDF, entreprise nationalisée
<b>Distribution gaz</b>	AO	communes ou association de communes	Etat et OFGAS	Commune
	Opérateur	Entreprises municipales ou SEM avec grands opérateurs régionaux	British Gas et autres	GDF, entreprise nationalisée
<b>Distribution eau</b>	AO	communes ou association de communes	Etat, régulation par l'OFWAT)	Commune, parfois intercommunal
	Opérateur	entreprises municipales, services communaux, rares gestions déléguées à des privés	Entreprises privatisées	aux 3/4, entreprises privées d'un des trois grands groupes
<b>assainissement épuration, eaux usées</b>	AO	communes ou association de communes	autrefois communes, aujourd'hui, Etat et OFWAT	Commune, parfois intercommunal
	Opérateur	services en régie, rarement entreprises municipales ou délégation à entreprises	Entreprises privatisées	aux 3/4, entreprises privées d'un des trois grands groupes
<b>Collecte des déchets urbains</b>	AO	communes ou association de communes	communes	Communes ou associations de communes
	Opérateur	60% privé (grandes villes) , 40% régies municipales (petites villes et rural)	services communaux avec montée du privé	
<b>traitement des déchets urbains</b>	AO	Kreise	comté	Communes ou associations de communes
	Opérateur	Tout le sélectif est privé	souvent privé	

	Allemagne	Grande Bretagne	France
Généralités opérateurs urbains	*prépondérance du secteur public local(Stadtwerke), montée des opérateurs privés, quelques SEM (téléphone, déchets...) * Lié au territoire. La même entreprise peut gérer plusieurs services	*privatisation quasi totale 1984-1991. *Patchwork complexe en mutation rapide *Spécialisation en évolution *Divers niveaux géographiques	*Entreprises publiques nationales, entreprises privées, services des villes, régie, SEM.... *position dominante du secteur privé sur une partie des services urbains. *séparation des réseaux, mais tendances d'intégration
moteurs des changements	* limites du financement public, * évolution technologique *pression de l'offre (électriciens et groupes industriels)	* idéologie libérale, * lourdeurs administratives * qualité du service contestée	* besoins d'investissement, * décentralisation, * plus grande souplesse de la gestion privée *manière d'échapper aux évolutions politiques
échelle géographique des opérateurs de réseau urbains	local	* local (eau, cable, chauffage urbain), * régional (déchets, électricité), * national (gaz, télécom)	* Communal (eau, ordures ménagères) , * inter-communal (transports collectifs, parfois eau assainissement), * national (électricité, gaz, téléphone)
Evolutions (stratégies?) opérateurs urbains	diversification et extension territoriale (Stadtwerke) internationalisation, intégration verticale (entreprises)	* régionalisation contre internationalisation. * de la concurrence à la concentration monopolistique. *Intégration et fragmentation	*internationalisation *logiques de marché engagées *large diversification *Intégration
Implications territoriales des opérateurs	Faible en première analyse au plan social (aide sociale sert d'intermédiaire), directe dans les politiques sectorielles (économies d'énergie, environnement)	*Implication des opérateurs implantés régionalement dans le développement local	*Implication dans les quartiers en difficulté (contrats de ville, GPU)
tendances sur la fourniture des services	Déconnexions limitées mais tensions sur la capacité de l'aide sociale à assurer la solvabilité.	* choix de la cerise et exclusion sociale. Prix et qualité des services ?	selon demande ds collectivités locales, des particuliers et des entreprises
Tendances au niveau spatial	"Poches" de précarité dispersées dans les villes.	Apparition de zones avec d'importantes déconnexions.	Certains quartiers tendent à être coupés des réseaux. Maintien si volonté des politiques



	Allemagne	Grande Bretagne	France
Autorités organisatrices des réseaux urbains	Communes, associations de communes	Etat, Comtés, Communes	communes, syndicats de commune
Régulation locale des services urbains	Par le statut, essentiellement. Apparition de contrats	régulateurs nationaux. Aucune régulation locale	régulation par le contrat
Organisation administrative au niveau local	Communes, Cantons, rares structures d'agglomération	Cities et borough regroupés en Comtés, sauf dans les grandes agglomérations où les comtés ont été supprimés	Selon choix des groupements de communes
Existence d'éclatement spatial	L'autonomie locale de gestion a empêché le recours à l'urbanisme de masse et permis une maîtrise du développement urbain. Différent à l'Est, où cependant les grands ensembles ne constituent pas encore des zones urbaines défavorisées.	Oui, mais souvent dans des zones centrales	Oui, généralement lié à des grands ensembles situés ou non en ville centre, mais assimilés à la banlieue. Coupures visibles du tissu urbain
conséquences territoriales perceptibles des évolutions	apparition d'un débat public sur la ville comme lieu où se concentrent les problèmes émergents d'une crise sociale		formation aux deux extrêmes d'espace ultra-riches et d'espaces ultra-pauvres, avec au milieu une moindre différenciation entre quartiers ouvriers et quartiers bourgeois..
Desserte des zones défavorisées		par l'aide sociale et la commune	par l'aide sociale et la commune, politique de choix des tracés et politique tarifaire
spatialisation de la politique contre l'exclusion	Absence de programmes d'action d'envergure nationale. Programmes éventuels spécifiques des villes		Programmes d'action nationaux spatialisés (Politique de Contrats de Ville, DSQ) et non spatialisé (RMI...)
Lien entre exclusion et ségrégation spatiale	ce n'est pas une évidence partagée, pauvreté diluée sur le territoire urbain	Les quartiers défavorisés sont souvent en centre-ville	largement reconnu (quartiers en crise, "banlieues"
populations défavorisées	"foyers de préoccupation sociale", problèmes sociaux, chômage, pauvreté		
population étrangère	diversifiée : 25% ex yougo, 19% turcs, 8% italiens, 5% grecs, 5% marocains, 3% autres africains, 11% asiatiques	importante, liée en partie aux anciennes colonies	Important, lié en partie aux anciennes colonies, regroupement en communautés
Articulation exclusion /réseaux	problème sous-jacent encore peu visible, dans la mesure où l'aide sociale y répond	cherry picking and social dumping (Newcastle), important dans la presse	peu apparent sauf pour les transports et les commerces et services de proximité.

## 423. TABLEAU COMPARATIF DES TROIS VILLES

		<b>Nantes</b>	<b>Francfort</b>	<b>Newcastle</b>
<b>1. Ville</b>	population de l'agglomération	ville de 245.000 habitants dans une agglomération de 500.000.	Ville de 670.000 habitants au centre d'une agglomération de 1.440.000 hab. et d'une conurbation (Rhein-Main) très dense de 4,6 Millions d'habitants	1.200.000 h
	base économique	Centre tertiaire, l'industrie traditionnelle (biscuiteries, chantiers navals) ayant disparu	Première place financière allemande, centre international de services tertiaires. Boom depuis 1980.	vieille tradition industrielle, très forte récession depuis 1970
	contrastes sociaux	taux de chômage de 12% (moyenne nationale) et faible taux d'immigrés	Forte immigration (28,5% d'étrangers)	Occupation sociale très contrastée, faible proportion d'immigrés
<b>2. Gestion territoriale</b>	Structures inter-communales	Un district regroupant 21 communes remplace depuis 1992 le SIVOM créé en 1982	Syndicat intercommunal (Umlandverband) comprenant Francfort, Offenbach et trois Landkreise, soit au total au total 1.440.000 hab	Le Comté regroupant 5 communes ou boroughs ayant été supprimé, chaque commune ou borough gère de façon autonome.
	planification du développement urbain	Le district gère essentiellement les transports collectifs, la voirie et la gestion des déchets.	L'Umlandverband mis en place n'a pas les moyens de ses compétences qui ont du mal à se mettre ne place	fort affaiblissement du pouvoir local. Résidu de structure intercommunale
				représentation de l'Etat à travers le Government Office du Nord Est, créé en 1994

## 423 TABLEAU COMPARATIF DES TROIS VILLES

		Nantes	Francfort	Newcastle
3. Réseaux	Transports urbains, autorité	District	Communes, avec la participation de l'Umlandverband pour la planification	*Baisse du pouvoir de la Passenger Transport Authority (cinq communes) qui n'a plus d'autorité sur les bus et continue à organiser le métro. Aucun contrôle sur les routes
	Transports urbains, opérateur	Une SEM, la SEMITAN (groupe CDC) gère l'ensemble des Transports Publics Urbains : tramways et autobus	plusieurs opérateurs publics dont la Bundesbahn regroupés dans le FVV (Réseau de transport de Francfort)	*Les bus sont privatisés (filiales de trois groupes nationaux (British bus, Go Ahead et Stage coach Holding) et le métro est géré par une entreprises encore publique, la Passenger transport executive
	eau assainissement, autorité	communes pour l'eau, District pour l'assainissement	Communes pour l'eau, en théorie Umlandverband pour l'assainissement	Aucun contrôle local, Etat et régulateurs nationaux
	eau assainissement, opérateur	*Eau : Lyonnaise des eaux sur Nantes et quelques communes, * Assainissement : Syndicat d'assainissement de l'agglomération nantaise.	Entreprises municipales pour l'eau, 15 syndicats intercommunaux pour l'assainissement	Deux compagnies privatisées : La Nord East (eau seule) dépendant de la Lyonnaise des eaux, et la Northumbrian (eau et assainissement), sur laquelle la Lyonnaise a fait une OPA
	Ordures ménagères autorité	district	Communes pour la collecte, en théorie, Umlandverband pour l'élimination. En fait souvent les communes	Collecte : Communes; Traitement ?
	Ordures ménagères, opérateurs	Groupement d'entreprises privées de dimension nationale (Générale des eaux, Générale de chauffe, CGEA, SOLLAC, etc...).	en général les communes tant pour la collecte que pour le traitement, qui fournit en plus le chauffage urbain.	
	Energie opérateur	EDF et GDF, entreprises nationales	Les principales villes de l'agglomération disposent de leurs propres opérateurs. Elle peuvent intégrer plusieurs services dans la même entreprise (électricité, gaz, eau, chauffage urbain et même transport)	Patchwork d'entreprises privatisées producteurs, réseau primaire, réseau secondaire, distribution

		<b>Nantes</b>	<b>Francfort</b>	<b>Newcastle</b>
<b>4. Différenciations spatiales</b>	41. Différences centre périphérie.	Pas vraiment ressenti comme ville éclatée. Zones d'habitat social sur Nantes ou en première couronne.	Francfort, citadelle économique déconnectée de son environnement immédiat. * Forte présence d populations précaires et étrangères dans la ville centre. * 10% de la population de Francfort bénéficie de l'aide sociale contre 5 % en périphérie	Zones à fort problème liés à la désindustrialisation. Pas de problème particulier lié à l'immigration. Les chercheurs présentent de fortes disparités spatiales liées aux réseaux, mais il n'y a pas d'étude systématique
	42. Différences sociales internes à la commune centre	Certaines, mais correspondent à la configuration historique de la ville française	renforcement de la ségrégation entre quartiers (population étrangère, bénéficiaires de l'aide sociale).	
	43. exemples de quartiers	Malakoff, Bellevue	Gallus, intégration en cours mais processus fragile et Sossenheim forte population étrangère et intégration difficile.:	
<b>5. régulation</b>	51. Crise financière et limite de la régulation sociale	Pas trop de problèmes selon la mairie	Endettement de Francfort et montée de la pauvreté entraînent des tensions pour l'aide sociale et la solvabilisation pour les réseaux (Frankfurt Pass)	
	52. Péréquations territoriales	Rôle des collectivités locales	Différenciation accrue entre Francfort, dont les charges croissent et les recettes diminuent) et les communes périphériques	Le seul rôle des autorités locales est de faire pression au niveau central
	53. Régulations environnementales		Programmes d'incitation aux économies d'énergie, d'eau, de déchets etc...	

## BIBLIOGRAPHIE

### FRANCE

Les villes de banlieue dans l'agglomération. Quel rôle dans l'Aménagement du Territoire ? (actes de colloque)	AMVBF	AMVBF		1994	Paris
Transports en commun dans les villes de banlieue	AMVBF	AMVBF		1993	Paris
Deuxième Schéma Directeur d'Assainissement de l'agglomération nantaise	Auran -District	Auran		1994	Nantes
Schéma Directeur des Transports collectifs de l'agglomération nantaise	Auran, Siman, Semitan	Auran		1990	Nantes
La Bataille de l'eau	Cans Roger	Le Monde-Editions		1994	Paris
Transports urbains et exclusion sociale	CNT	CNT		1991	Paris
Réseaux de communication, urbanisme et aménagement du territoire	COFHUAT. Cahier n°4/93	COFHUAT		1993	Paris
Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique/ Préparation du IX° plan	Commissariat général au Plan / Groupe ville dirigé par François Geindre	La doc. française/le Moniteur		1993	Paris
Repères prospectifs n° 5: Infrastructures, réseaux et territoires.	DAEI. Mission Prospective	Ministère de l'Equipement, des transports et du Tourisme		1994	Paris
Les opérateurs internationaux de services urbains	Drouet D., Lorrain. D.	DAEI		1994	Paris
Villes & Transports (actes de colloque)	Duhem B., JL Gourdon, P Lassave, S Ostrowetsky (sous la Dir de)	Plan Urbain et DAU	2 tomes	1994/95	Paris
Services publics : monopole ou concurrence? La référence britannique	Dumont Philippe	La Doc. Française	Regards sur l'actualité n°186 (17/07) coll U. Géographie	1992	Paris
L'urbanisme des réseaux	Dupuy Gabriel	Armand Colin		1991	Paris
L'Aménagement dans la production urbaine et l'économie mixte, 27° Congrès des SEM	FN SEM	FNSEM		1993	Paris
Les élus faces à l'exclusion sociale	Gart, Valérie Maurer	GART	Transports publics urbains	1995	Paris
La gestion des services urbains en France (Actes )	Institut National du Génie urbain	Institut National du génie urbain		1992	Paris
Les structures locales en Grande-Bretagne et en France	Lagrove Jacques, Wright Vincent (sous la dir. de)	La Doc. Française	Notes & Etudes documentaires n) 4687-	1982	Paris

## BIBLIOGRAPHIE

Services publics de réseau et Europe	Le Duc Michel	La Doc. française	Les Etudes de la Doc. Française	1995	Paris
2001 Plus...Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés.	Lefèvre Christian	DRAST		1995	Paris
La privatisation des services urbains	Lorrain D, Stocker G (sous la dir. )	La Découverte	coll Recherches	1995	Paris
De la Régulation des réseaux techniques urbains (conférence)	Lorrain. D.	CNRS/GDR Réseaux		1995	Paris
Le génie urbain	Martinand Claude	La Doc. Française	Rapports officiels	1986	Paris
L'aménagement en questions	Martinand Claude, Landrieu Josée (sous la dir)	DAEI-Adef		1995	Paris
Le prix de l'eau	Novak Françoise	Economica		1995	Paris
Les déplacements urbains	Offner Jean-Marc/ Lefèvre Christian	La Doc. Française	Problèmes politiques et sociaux	1992	Paris
Les "zones urbaines défavorisées". vol. 2 : Grande-Bretagne (actes de Séminaire)	Plan urbain	Plan urbain		1991	Paris
Entre monopole et concurrence. La régulation de l'énergie en perspective historique.	Stoffaës Christian (sous la dir. de)	P.A.U		1994	Paris
Relations contractuelles entre les autorités de tutelle et les opérateurs - Enquête internationale sur l'organisation des transports publics locaux et régionaux	Tyson W.J	UITP		1993	Grande-Bretagne
Les collectivités territoriales		La Doc. Française	Les Cahiers Français n°239	1989	Paris
Les Cahiers du Génie Urbain. n° 3. Politiques locales de l'Energie.		Institut National du Génie Urbain		1991	Paris
Les services urbains en France		Economie et humanisme n°312 mars-avril 1990		1990	Paris
<b>GRANDE-BRETAGNE</b>					
The new Regional Managers : Privatised Utilities & Regional Governance	Graham Stephen , Simon Marvin, Simon Guy	Center for urban technology		1994	Newcastle
Water Reflections	Lyonnaise des Eaux- Dumez	Granta Editions		1995	GB
Accessibility to Utility Networks Local Policy Issues	Simon Guy	Center for urban technology		1994	Newcastle

## BIBLIOGRAPHIE

Privatization of Urban Service in Britain	Stoker G.		1993	Grande-Bretagne
The consequences of bus deregulation. First report, vol.1	Transport committee	The House of Commons	1995	Grande Bretagne
The regulation and the market (An assesment of the growth of regulation in the UK)	Veljanovski Cento	Institute of Economic affairs, London	1991	Grande Bretagne

### ALLEMAGNE

#### *Ouvrages généraux*

"Neue Urbanität" (nouvelle urbanité) .	Harmut Häussermann, Ed. Walter Siebel	Suhrkamp	1987	Allemagne
"Retten unsere Städte jetzt !, das Manifest der Oberbürgermeister" (Sauvez nos villes maintenant, le manifeste des maires des grandes villes allemandes).		Ed. Econ	1994	Allemagne
"Stadtsoziologie" (sociologie urbaine)	Jürgen Friedrichs	Ed. Leske + Budrich.	1987	Allemagne
"Neue Armut, Handlungsansätze der Kommunen" (Nouvelle pauvreté, enjeux d'actions pour les communes).		DIFU Materialien	Mar-95	Allemagne
"Kommunale Versorgungswirtschaft " (rapports annuels des entreprises communales de distribution).			1992/93 , 1994/95	Allemagne

#### *Articles généraux*

."Räumliche Implikationen der Zuwanderung von Aussiedlern und Ausländern. Rückkehr zur alten Mustern oder Zeitenwende ?" (Implications spatiales de l'immigration des réfugiés et des étrangers : retour à un ancien modèle ou changement d'époque ?)	Jürgen Götdecke-Stellmann	in Informationen zur Raumentwicklung Heft.	5/6 1994	Allemagne
---	---------------------------	--	-------------	-----------

#### *Article généraux concernant Frankfurt*

."Frankfurt Dritte Welt, Kulturenvielfalt im Gallusviertel" (Le tiers monde de Frankfurt, diversité des cultures dans le quartiers de Gallus)	Claudia Gottschalck .	in Bauwelt	1994	Allemagne
"Zitadellenökonomie und sozial Transformation der Stadt" (Economie citadelle et transformation sociale de la ville)	Klaus Ronneberg	in Urbanisierungen	1995	Allemagne
"Zuwanderung : saubere Lösungen wider die multikulturelle Realität ?" (Immigration : solutions propres contre la réalité multiculturelle ?)	Daniel Cohn-Bendit, Frank Herterich.	in Bauplatz Zukunft, Ed. Klartext	1994	Allemagne

#### *Etudes relatives à Frankfurt (pauvreté, ségrégation, étrangers...)*

## BIBLIOGRAPHIE

- . "Ausländerstadtteile, Ausländerwohnblocks : Ja oder Nein ?" (Quartiers d'étrangers, blocs d'habitations d'étrangers : oui ou non ?) M. et Mme Arras Syntropie, pour le compte du Service pour les affaires multiculturelles de la ville 1992 Allemagne
- "Mobilität und Sicherheit der Frauen im öffentlichen Personennahverkehr und dessen bedarfsgerechte Umgestaltung in der Stadt Frankfurt" Büro Frank und Stete, Etude réalisée pour le service des Femmes de la ville de Francfort. Juil. 1994 Allemagne
- (Mobilité et sécurité des femmes dans les transports publics de proximité et besoins de réaménagement dans la ville de Francfort)
- "Armut am Main : Vorarbeiten zu einer Frankfurter Armutsberichterstattung" (Pauvreté sur le Main : travaux préliminaires pour l'élaboration du rapport francfortois sur la pauvreté). Bartelhelmer, von Freyberg, Koch, Petersen Ed. Verlag 200 1994 Allemagne
- "Sozialräumliche Segregation in Frankfurt" "Projekt Präsentation Frankfurter Armutsbericht" (Ségrégation sociale et spatiale à Francfort, présentation du projet pour le rapport sur la pauvreté de Francfort) Frankfurter Büro für Armutsberichterstattung für Armutsberichterstattung Mars/Avril 95 Allemagne
- ."Bürgerumfragen in Fkm : neue Instrumente zur Messung der Akzeptanz städtischer Dienstleistungen" (Sondages des citoyens à Francfort : nouveaux instruments de mesure de l'acceptation des services urbains) Wolfgang Bick, Wolfhard Dobroschke der Städtetag Fév.1995 Allemagne
- "Typisierung der Stadtteile von Fkm : die innere Differenzierung einer Metropole" (Typologie des quartiers de Francfort : les différenciations internes d'une métropole) Martin Gercke. in Frankfurter Statistische Berichte Fév-94 Allemagne
- "Segregation in Fkm in Vergangenheit und Gegenwart, Daten und Fakten zur Stadt- und Sozialgeschichte" (Ségrégation à Francfort dans le passé et dans le présent, données et faits pour une histoire sociale et urbaine) Dr. Karl Asemann in "Frankfurter Statistische Berichte" Fév-95 Allemagne
- Rapports/études concernant Francfort (services urbains, Umlandverband...).*
- "Geschäftsbericht" (rapport annuel de l'exercice) 1993 . Stadtwerke Fkm 1993 Allemagne
- . "Economic Attractiveness and social exclusion : the case of Fkm" (Attractivité économique et exclusion sociale : le cas de Francfort) Markus Lang et Michael Wegener IRPUD, rapport pour la DG XVI CEE . fév.1994 Allemagne
- ."Dienstleistungen und räumliche Entwicklung Fkm, Strukturveränderungen in Stadt und Region" (Services et développement spatial de Francfort, transformations structurelles de la ville et de la région) Klaus Brake Universität Oldenburg . 1991 Allemagne



## BIBLIOGRAPHIE

- "Statistik-Trends : Gewerbau, Umlandverband 1993-94 Allemagne  
Wohnungsbau, Region Rhein-Main, Frankfurt.  
Verkehr" (Tendances statistiques :  
implantations industrielles et commerciales,  
constructions de logements, région Rhin-  
Main, transports)
- "Ansichten zur Region : Rhein Main auf dem Umlandverband Déc. Allemagne  
Weg zum Europa der Regionen" (Opinions Frankfurt 1991.  
concernant la région Rhin-Main sur la voie  
de l'Europe des régions)
- "Ansichten zur Region : Image-Studie Rhein Umlandverband 1993 Allemagne  
Main" (Opinions concernant la région Rhin- Frankfurt .  
Main : étude d'image)