

L'exemple de Nantes

Confiée à une direction dont la composition, l'organisation et les missions ont fait l'objet de remaniements structurels profonds en 1990, la mise en œuvre des politiques de santé publique et de protection de l'environnement pour partie, revêt à Nantes un certain nombre de caractéristiques qui ne traduisent sans doute pas que le phénomène de l'évolution des mentalités, des cultures et des techniques propres à ces champs en pleine mutation.

Les services municipaux chargés du domaine de la santé publique sont la plupart du temps les anciens « bureaux municipaux d'hygiène » dont un certain nombre furent créés avant même la publication de la charte de la santé de 1902 qui en généralisait l'existence, et qui ont fait peau neuve à l'occasion de la décentralisation pour devenir les services communaux d'hygiène et de santé en 1983. La décentralisation n'a pas apporté au niveau des villes de compétences particulières en matière de santé et, légalement, les villes qui possédaient un BMH ont conservé les attributions réglementaires qui leur sont attachées. À ces dispositions il convient d'ajouter les conséquences de l'exercice des pouvoirs de police générale conférés aux maires par le code des communes, et dont la définition laisse en fait toute latitude aux élus locaux pour développer des politiques de santé très actives, sous réserve qu'ils en assument la charge.

Un certain nombre de services à vocations sanitaire ou médicale (hygiène scolaire, dispensaires...) créés dans les com-

munes avant leur généralisation nationale, continuent à fonctionner faisant parfois l'objet de subventions de fonctionnement en général sans commune mesure avec la charge supportée par la commune.

La proximité des décideurs, les caractéristiques intrinsèques de la collectivité génèrent des résultats très variables en matière de services de santé communaux.

Les élus locaux sont confrontés depuis ces dernières années à l'apparition ou à l'exacerbation de fléaux sanitaires et sociaux auxquels ils sont obligés de faire face en partenariat ou seuls, acceptant alors délibérément la compétence sans le transfert de charges équivalent.

Parallèlement, la sensibilité croissante à la protection de l'environnement et du cadre de vie fait émerger une culture nouvelle reposant sur une réflexion plus globale, un concept d'écologie urbaine.

Mais si la construction théorique et le discours progressent, il n'en est pas tout à fait de même dans la pratique et le travail transversal se révèle un exercice délicat, fragile, sans cesse remis en cause.

Les champs de compétences obligatoires et les initiatives locales se recomposent actuellement pour répondre aux aspirations formulées, ressenties ou rigoureusement analysées des usagers.

La situation actuelle de la ville de Nantes résulte des considérations précédentes caractérisée par une forte évolution vers une approche globale et communautaire des différents types de problèmes, de l'évolution historique de services, de l'alternance politique et de l'organisation des délégations confiées par le Maire à ses adjoints et de la nature des relations qui s'établissent entre les élus, les agents ayant en charge la mise en œuvre des missions et l'administration générale de la ville.

Évolution historique des services

La ville de Nantes a créé en 1894 son premier « bureau municipal d'hygiène ». Les missions de celui-ci n'ont cessé d'évoluer pour s'adapter à la fois aux compétences légales et à la réalité communale.

Entre les deux guerres, la ville crée un service municipal de santé scolaire délibérément conservé depuis 1945 du fait de la qualité des services rendus et ce malgré la charge financière dont environ 90% revient à la ville.

Aujourd'hui, l'accent est mis sur un département « promotion de la santé en faveur du grand public », pilote des actions transversales diligentées en faveur de l'ensemble de la population et mises en œuvre selon les publics et les thèmes avec les partenaires concernés.

L'alternance politique et l'organisation des délégations confiées aux adjoints par le Maire

Conséquences directes de la nature de la collectivité territoriale, celles-ci entraînent souvent une remise en cause des choix et des moyens, elles ont cependant l'avantage de favoriser les échanges entre les élus et les fonctionnaires et donc de rapprocher les décideurs et les acteurs. Actuellement, la DPESP travaille avec trois adjoints ayant respectivement les délégations « Santé, Prévention » ; « Salubrité et hygiène générale » ; « Environnement dont lutte contre les nuisances sonores ».

Ce découpage des délégations complique sensiblement l'approche globale et la conception complémentaire des actions conduites, pérennise un certain degré de cloisonnement et fragilise la visibilité globale de la Direction perçue comme dispersée et parcellisée. Il est donc nécessaire de rappeler régulièrement le postulat qui a prévalu à la constitution de la direction dans sa structure actuelle en 1990 à savoir que la protection de la qualité du cadre de vie et de l'environnement n'a de légitimité que si sa finalité est exprimée à travers la notion de protection de la qualité de la vie et donc de la santé.

Les relations qui s'établissent entre les élus, le directeur et l'administration générale de la ville sont également déterminantes : l'organisation et la gestion de la direction, les orientations proposées et discutées avec les décideurs s'appuient sur le choix d'une définition active et

participative de la santé conçue comme la capacité de l'homme à s'adapter à son environnement.

La direction se positionne comme un service d'aide à la décision, y compris dans le domaine strictement réglementaire, ce qui se concrétise par une relation étoffée et soutenue entre les décideurs et les acteurs locaux, une analyse des besoins exprimés par l'intermédiaire des élus, et une définition conjointe de programmes sur propositions des techniciens, suivie d'évaluations de la pertinence des choix et des actions.

À Nantes, la direction est confiée à un médecin de santé publique dont les fonctions sont à la fois d'être le conseiller technique et scientifique du maire dans le champ de compétences qui lui a été défini et le manager d'une direction regroupant 50 agents très qualifiés et très responsabilisés.

Certains travaux épidémiologiques tels que l'élaboration et la mise à jour d'un tableau de bord de la population nantaise sont préférentiellement confiés à l'Observatoire régional de la santé dans le souci d'éviter les redondances et de maintenir des liens fonctionnels solides entre les deux structures.

Le rôle de la direction, fortement déterminé par les moyens financiers et humains attribués, consiste surtout à intervenir comme initiateur et pilote d'opérations dont la pérennité reposera ensuite sur des acteurs-relais, la direction n'intervenant plus alors que pour vérifier la poursuite des actions, veiller au maintien de la qualité des messages et évaluer les résultats sur le court et le long terme. Des actions ponctuelles à forte visibilité médiatique mais à faible rendement auprès de publics cibles, complètent ces interventions.

La direction de la santé doit en outre se positionner activement comme un partenaire obligé mais non exclusif et négocier une place qui n'est pas toujours implicite, notamment dans les dispositifs mis en place pour faire face aux conséquences de la dégradation de la situation socio-économique.

Organisé autour de deux départements principaux : « hygiène du milieu, cadre

de vie » et « santé publique », le travail de la direction obéit à un objectif fondamental de prévention primaire, privilégiant l'information a priori, l'éclaircissement et la simplification des procédures pour les usagers, la complémentarité des interventions avec les partenaires institutionnels et associatifs.

La thématique forte qui prévaut actuellement dans l'organigramme permet aux différents responsables de s'inscrire clairement dans un secteur, tout en s'efforçant de bâtir les actions dans une démarche globale et transversale.

En conclusion, la politique développée à Nantes dans le domaine de la protection de l'environnement et de la santé publique s'inscrit dans une longue évolution historique. Elle traduit l'attention accordée par les élus à l'évolution locale urbaine et sociale, à la transformation des sensibilités et des cultures et la volonté d'y apporter des réponses globales.

L'incitation à la démarche partenariale y est particulièrement forte impulsant une forte dynamique de réseau, concrétisée notamment par l'adhésion de la ville de Nantes au réseau cités-santé de l'Organisation mondiale de la santé.

Elle résulte aussi de la complémentarité des points de vue entre le pôle politique et les techniciens qui interviennent à la fois au niveau de l'aide à la décision et de l'exécution des programmes retenus. ■

Docteur Véronique Héraud

Directeur du service de l'environnement et de la santé publique de Nantes, Présidente de l'Association nationale des médecins directeurs de services communaux d'hygiène et de santé