

Institut de la Gestion Déléguée

-Comité pour la Charte des services essentiels-

Gouvernance, partenariat et financement
pour les services essentiels

Mars 2006

— Fondation d'Entreprise —

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

En partenariat avec



Partenariat pour le
Développement Municipal

et



Institut des Sciences et des
Techniques de l'Équipement
et de l'Environnement pour
le Développement

Composition du groupe de travail

* *

Claude MARTINAND, Président de l'IGD ; Jean-Pierre ELONG M'BASSI, Coordinateur régional du PDM, Président du groupe de travail, Jean-Marie TETART (Conseiller du Président, IGD), Rapporteur du groupe de travail ; Claude JAMATI (Consultant IGD), Roger FISZELSON (SEFI), Anne CHARREYRON-PERCHET (ISTED), Marc VEZINA (PS-EAU), Charles Louis de MAUD'HUY (Véolia), Dominique HERON (Véolia), Jacques HAYWARD (Véolia), Jacques CHASTEL (EDF), Daniel CAILLE (Dexia Crédit Local), Dominique PIN (Suez-Environnement), Alain MATHYS (Suez-Environnement), Cédric LE BRIS (IGD), Marie-Joëlle KODJOVI (IGD), Pierre VAN DE VYVER (Coordinateur des travaux, IGD)

L'Institut de la Gestion Déléguée

L'Institut de la Gestion Déléguée est une fondation d'entreprises française créée en 1996. Il est actuellement présidé par Claude Martinand, qui est également Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées. L'IGD s'est aujourd'hui imposé comme l'organisme de référence de la gestion déléguée et des différentes formes de partenariat public-privé. Son autorité repose à la fois sur la pluralité des acteurs qu'il rassemble (les collectivités organisatrices, les consommateurs, les salariés, les administrations, les experts, les opérateurs, les financeurs) ; son indépendance, garantie par son statut de fondation, l'origine de ses ressources, et la composition de ses instances ; la qualité et l'œcuménisme de ses travaux, recherches, synthèses, propositions ; son apport aux principes de la gestion durable des services publics.

Ces principes, qui concernent l'ensemble des partenaires, sont les suivants : libre administration des collectivités territoriales, impliquant le libre choix du mode de gestion des services publics et la réversibilité de ce choix ; performance et émulation par la comparaison ; équilibre et respect des rôles des différents acteurs ; clarté, évaluation et débat public.

Développant une approche originale, fondée sur l'engagement volontaire et mutuel des parties prenantes, l'IGD a promu une Charte des services publics locaux en France, dont s'inspire la Charte des services essentiels portée au niveau international. Cette Charte est le point de départ de l'initiative internationale pour l'accès aux services essentiels, menée conjointement avec UNITAR. En avril 2005, sur proposition de la France, des Philippines, de la République d'Afrique du Sud et du Brésil, ONU-Habitat a reçu mandat de mener une série d'actions devant conduire, à partir de 2007, à une reconnaissance par les Nations Unies des principes directeurs pour favoriser l'accès de tous aux services essentiels.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont à l'origine d'une mobilisation sans précédent de la communauté internationale autour de la définition puis de la mise en œuvre d'un projet commun de lutte contre la pauvreté partout dans le monde. Conformément à sa vocation, l'Institut de la Gestion Déléguée s'est associé à cette dynamique par la mise en place d'un groupe de travail sur la gouvernance et le financement des services essentiels dans la perspective de rendre effectif « l'accès de tous aux services essentiels », étape indispensable de la lutte contre la pauvreté et pour le développement. Cette contribution complète la Charte des services essentiels, présentée lors du sommet de Johannesburg afin de fournir des repères communs pour la définition, l'organisation et la mise en œuvre des services essentiels. Le PDM et l'ISTED ont, chacun pour ce qui les concerne, largement contribué à identifier les questions et à proposer les orientations pour un progrès réel.

Le but de ce document est de dégager quelques recommandations fondamentales pour la gouvernance et le financement des services essentiels, auxquelles tous les acteurs sont invités à se référer.

Résumé

I-L'accès aux services essentiels est un processus dynamique à long terme, à concevoir par étapes

L'accès progressif de tous aux services essentiels se construit sur le long terme et s'organise suivant un calendrier constituant un engagement des autorités publiques à atteindre par phases successives la couverture universelle. Cet accès progressif doit s'appuyer sur un principe d'équité qui implique de préciser une notion de service garanti. Des techniques différenciées sont à utiliser de façon évolutive, en fonction des populations visées et des territoires. La négociation doit être le mode privilégié de discussion entre les parties, compte tenu des réalités objectives. Les choix doivent inclure une contribution équitable de toutes les générations concernées.

Mots clés : différenciation, équité, service garanti, étapes, long terme.

II-Les partenariats constituent les voies les plus efficaces pour favoriser la performance des services essentiels.

Le partenariat repose sur l'idée d'une relation coopérative et régulée entre un donneur d'ordres public et un opérateur, entre des fournisseurs et des usagers. Le contrat, base du partenariat, permet d'aborder, en les anticipant, les différentes phases de la collaboration entre les parties prenantes. Il définit des objectifs réalistes de performance. Il conduit à partager les différentes catégories de responsabilités entre les partenaires : celles inhérentes à la nature des partenaires ainsi que leurs droits et obligations. L'idée fondamentale du partenariat est celle de la séparation explicite et assumée des fonctions d'organisation et de régulation (collectivité publique), et des fonctions d'exploitation (opérateurs) pour les services essentiels. La nature et le contenu des partenariats dépendent des services, des besoins des services (premier établissement ou gestion de la desserte), du territoire concerné, et de la collectivité publique impliquée. Les modalités de financement varient selon les caractéristiques de ces partenariats.

Mots clés : partenariats, contrat, performance, clarification et répartition des rôles.

III-Le financement des services essentiels nécessite des ressources à long terme, parfois sans contrepartie.

Les infrastructures primaires (matérielles ou non) ou le coût de mobilisation de la ressource doivent intégrer une part importante de fonds publics en fonction de la durée de vie de ces investissements. Souvent, le secteur public peut seul accéder à des durées de prêts plus longues, et le financement par l'impôt du service de la dette permet de répartir entre les générations l'effort initial nécessaire qui relève de la solidarité. Parfois, la loi empêche les collectivités locales de s'endetter; le poids de la dette existante ou la qualité de l'emprunteur peuvent influencer à la baisse la capacité d'emprunt ; parfois même les prêteurs ne peuvent prêter aux collectivités locales en raison de leur statut. Un préalable réside dans l'assouplissement de ces dispositions. Il importe, dans un second temps, de développer des techniques pour allonger la durée des crédits. Les financements en devises fortes sont risqués. La mobilisation des ressources locales (encore sous-estimées et sous-employées) est donc un enjeu

primordial pour les pays en développement et pour les services essentiels, en la sécurisant pour allonger sa durée (fonds de garantie...). L'accès aux financements privés peut être envisagé pour des investissements de moyen et de court terme.

Mots clés: fonds publics pour investissement initial, ressources à long terme par l'emprunt, collectivités locales, priorité aux ressources locales.

IV-La tarification répond aux enjeux du temps présent des services essentiels.

Le tarif doit être le mode privilégié de recouvrement des coûts immédiats du service (desserte, raccordement, collecte à la base) et doit conduire à une gestion économe des ressources. Le tarif doit être abordable pour les différentes catégories d'usagers, tout en assurant, des revenus permettant de financer l'ensemble des charges liées à l'utilisation présente des infrastructures et des ressources (y compris l'entretien et la maintenance). S'il s'avère nécessaire d'utiliser un mode de recouvrement des coûts différent du tarif, ce doit être un choix conscient à concevoir de façon transitoire. Le niveau des tarifs est le fruit d'un compromis entre les coûts réels supportés par le service et la capacité contributive des différentes catégories d'usagers. Le tarif peut aussi satisfaire à des objectifs de solidarité à travers des péréquations. Toutefois, il est nécessaire que les bénéficiaires de la solidarité soient clairement identifiés et que la part subventionnée soit transparente pour rendre acceptable l'effort supplémentaire demandé à ceux qui contribuent davantage. Les instruments de mise en œuvre de la solidarité sont le tarif social, la subvention directe à l'utilisateur identifié, la subvention d'équilibre à l'opérateur. Les coûts d'accès au service doivent être payés par les utilisateurs directs. Les moyens techniques d'accès aux services et donc les coûts d'accès doivent être adaptés aux capacités contributives des différentes couches de la population.

Mots clés: tarif, recouvrement des coûts, solidarité.

V-Créer des éléments de continuité dans les principes de gestion et d'accès aux services essentiels.

La perspective de long terme nécessite la mise en place de principes et de règles assurant une lisibilité dans la durée des objectifs de développement des services essentiels. Ces principes doivent être en partie communs à tous les services, afin d'offrir à toutes les parties prenantes des repères similaires et une base commune de dialogue. Au niveau national, les Chartes de gouvernance des services essentiels sont des instruments fédératifs prenant en compte les acquis et traçant la voie vers le progrès des services essentiels. Au niveau local, elles peuvent fournir une vision et un cadre rassembleur pour définir des objectifs et des projets devant orienter l'action locale. Chaque pays doit aussi créer un cadre légal organisant les règles du jeu de manière claire pour l'ensemble des acteurs, et notamment en cherchant à lutter contre toutes les formes de corruption.. Un haut niveau de dialogue doit être entretenu dans la perspective de l'amélioration des performances des services essentiels. Les contrats et les règlements de service permettent d'adapter les principes à chacun des services et des territoires.

Mots clés: continuité, principes, Charte de gouvernance des services essentiels, cadre légal, lutte contre la corruption, contrats, règlements de service.

-Gouvernance, partenariat et financement pour les services essentiels -

- I. L'accès aux services essentiels : un processus dynamique à long terme, à concevoir par étapes.

Il a fallu des dizaines d'années aux pays industrialisés pour que tous les foyers bénéficient d'eau potable, d'assainissement ou d'électricité. Cette longue expérience permet de dégager quelques principes de base pour le développement des services essentiels.

- ✓ L'accès de tous aux services essentiels se construit sur le long terme. Le temps est une variable fondamentale de l'économie des services essentiels. L'accumulation progressive de richesse dans le temps permet de mobiliser années après années des ressources croissantes. La disponibilité limitée des ressources naturelles, des financements, des compétences, des matériaux de construction doit conduire en outre à une programmation réaliste, compatible avec le rythme de mobilisation de toutes les ressources. Un calendrier de long terme doit constituer un engagement des autorités à réaliser la programmation prévue. Plus les délais sont crédibles, plus l'indisponibilité du service est perçue comme transitoire, plus cette situation est acceptable pour les populations.

Encadré 1 : Déterminer un calendrier crédible et adaptable pour l'accès de tous.

En Roumanie en 2000, le groupe VEOLIA Environnement a remporté deux appels d'offres internationaux concernant le traitement et l'alimentation en eau de Bucarest (1 700 000 habitants) et de Ploiesti (230 000 habitants) Les attentes des municipalités qui ont renoncé à leurs formules traditionnelles de régie sont fortes en regard d'une situation très dégradée : à Bucarest, 50% de l'eau distribuée est perdue, le réseau de 2500 kilomètres présente 700 fuites par jour et des baisses de pression rendent l'alimentation problématique au-delà du 6ème étage des immeubles, tandis que 300.000 personnes (17,64% de la population) ne sont pas connectées et s'alimentent à des bornes fontaines. Face à des enjeux aussi considérables, une remise à niveau a été programmée de manière concertée avec les autorités locales, avec des mesures d'urgence d'abord (création d'un Système d'Information Géographique et tronçonnement avec un dispositif de vannes pour isoler les parties les plus défectueuses), puis avec des actions en profondeur : renouvellement de 30 kilomètres de réseau chaque année pendant 10 ans, remplacement de 36.000 compteurs défectueux en 3 ans, détermination avec la municipalité de niveaux de service avec un standard de base à atteindre dès la deuxième année, et un standard d'objectif fixé pour la période 2002-2010. Ce programme s'accompagne d'un ajustement tarifaire progressif suivant l'amélioration de la qualité de service avec un prix au mètre cube passant de 0,15€ en 2000 à 0,26€ en 2004.

- ✓ L'équité se mesure localement en terme d'accès, de standards ou de niveaux de service. Les financements sont souvent insuffisants, la capacité contributive de la population est limitée. C'est pourquoi des technologies différentes sont à employer, impliquant différents standards de service à partir d'exigences minimales. Cette différenciation technique doit permettre de réaliser des infrastructures viables qui pourront être entretenues, à un coût abordable. Le principe d'équité doit être

privilegié à celui d'égalité, ce qui implique la reconnaissance d'un service garanti. La différenciation doit être conçue comme évolutive : les techniques à moindre coût sont à utiliser dans l'attente de la réalisation d'infrastructures ou de niveaux de services améliorés. La différenciation est acceptée si elle est perçue comme transitoire ou justifiée objectivement et si elle s'appuie sur l'assurance d'un accès à un horizon suffisamment proche à un service garanti.

- ✓ Les spécificités humaines ou territoriales doivent être intégrées dans la définition des services. Le choix des technologies, orienté par des critères objectifs et par les caractéristiques de la demande, doit conduire à retenir l'option la plus adaptée, la plus économe de ressources, et la moins coûteuse. Par exemple, l'assainissement non collectif est souvent le choix technique le plus fondé dans les zones rurales ; la force motrice animale peut être préférée économiquement ou écologiquement à la machine, ou lorsque l'emploi de machines est inadapté (manque de compétences d'entretien ou de pièces de rechanges). Des différences objectives peuvent conduire à retenir des modalités de service différentes, sans que cela préjuge de leur performance. Les réseaux aériens plutôt qu'enterrés ou des points de livraison collectifs apportent des garanties de service appréciées.

Encadré 2 : Technologies adaptées au territoire et aux revenus des populations

L'Office National d'Electricité du Maroc (ONE) a conclu un contrat avec la société de services décentralisés TEMASOL (dont EDF est actionnaire) pour proposer dans une trentaine de provinces marocaines à dominante rurale des kits d'alimentation en électricité pour les besoins domestiques. L'énergie est produite à partir de piles photovoltaïques et permet d'alimenter plusieurs appareils domestiques. TEMASOL assure un service après-vente pendant 10 ans, mais c'est l'opérateur national ONE qui est réputé propriétaire de l'installation dès sa mise en service. Il assure la maintenance et le renouvellement du système, missions pour lesquelles il collecte une redevance. La tarification est modulée en fonction du nombre d'appareils raccordés. Pour diminuer les coûts d'acquisition du kit, la coopération internationale supporte une partie du programme (KfW, AFD, Fonds Français pour l'Environnement Mondial). 400 000 personnes sont potentiellement concernées par ce projet.

Un accord doit être trouvé entre toutes les parties prenantes (autorités organisatrices, investisseurs et bailleurs, opérateurs, usagers et communautés) sur les étapes du développement des services essentiels. La négociation doit être le mode privilégié de discussion entre les parties, compte tenu des réalités objectives. Les choix doivent résulter d'une contribution équitable de toutes les générations engagées.

II. Les partenariats constituent les moyens les plus efficaces pour engendrer la performance des services essentiels.

La négociation sur la définition des services et sur leur organisation doit se poursuivre sur le terrain de la mise en œuvre. Plusieurs modèles ont marqué le développement des services essentiels. Ces modèles résultent de circonstances particulières, et des relations entre responsables politiques, responsables administratifs, techniciens, usagers, entreprises... Au cœur de ces modèles se trouve l'idée de la gouvernance, qui cherche à résoudre la question de l'adéquation entre objectifs et moyens. Le partenariat repose sur l'idée d'une relation coopérative et régulée entre un donneur d'ordres et un opérateur, des fournisseurs et des usagers, des contributeurs et des bénéficiaires.

- ✓ Les partenariats aident à préciser les responsabilités. Le contrat constitue la pierre angulaire d'un partenariat. Il permet d'aborder, en les anticipant, les différentes phases de la collaboration. Il conduit à partager toutes les responsabilités entre les partenaires. Certaines sont spécifiques : l'autorité organisatrice est toujours responsable de la définition du service, de son organisation, de son contrôle, de l'évaluation et de la détermination des tarifs ; l'opérateur s'engage sur des critères de performance et d'accessibilité, sur une qualité de service et sur des moyens financiers, humains et techniques. D'autres responsabilités, ainsi que les droits et obligations des partenaires, doivent être clarifiées. Les décisions prises par un partenaire ont des conséquences sur le comportement des autres : la détermination d'un prix trop bas peut conduire à des performances plus faibles que prévues ; à l'inverse le choix de technologies inadaptées peut conduire à des augmentations de prix injustifiées.

Encadré 3 : Définir et assumer clairement les responsabilités

En France, l'Etat et le producteur-distributeur historique d'électricité EDF ont signé le 24 octobre 2005 un contrat de service public qui constitue désormais la référence des engagements de l'entreprise dans ses différentes activités de producteur-fournisseur d'électricité et de gestionnaire des réseaux. Il précise également les engagements du gestionnaire du réseau public de transport RTE-EDF-Transport. Il décline le niveau d'engagement de l'entreprise sur la période 2005-2007 et précise les modalités de compensation financière des missions de service public que le législateur lui a confiées ainsi que des engagements figurant dans le contrat. Le plan de service public indique le niveau d'investissement programmé par EDF dans le domaine de la production et des réseaux.

En Colombie, la réorganisation du système de transports publics dans l'agglomération de Bogota illustre la valeur ajoutée d'un multi-partenariat public-privé fondé sur l'intervention simultanée de plusieurs acteurs mobilisés autour d'un ensemble d'objectifs cohérents et complémentaires. La municipalité était confrontée à une série de problèmes : un taux de pollution très élevé (Bogota est situé à 2 600 mètres d'altitude, ce qui empêche une bonne combustion), un nombre d'accidents sur la voie publique très important (800 morts par an, essentiellement des piétons) et un parc d'autobus vétustes et peu fiables dans une ville où 80% de la population dépend des transports publics. La réponse aurait pu se situer classiquement au niveau de mesures anti-pollution, suivies de l'achat de nouveaux véhicules, puis de la sécurisation des voiries... La municipalité a préféré opter pour une réponse intégrée en utilisant le PPP. Elle a réparti les rôles en prenant en charge les infrastructures : corridors en site propre, systèmes de stations avec quais fermés et passerelles

pour piétons, 230 km de pistes cyclables, des réhabilitations de trottoirs, assainissement des zones marécageuses. Le cahier des charges de l'appel d'offres pour le service de transport en lui-même (qui a permis de sélectionner 7 entreprises, chacune ayant en charge une zone de service homogène) imposait la création d'un réseau de rabattement à partir de banlieues excentrées, et la modernisation de la flotte. Les investissements ont été partagés entre la ville (171 millions d'euros) et les opérateurs (80 millions d'euros). Les résultats ont montré la pertinence du modèle choisi : le nombre d'accidents impliquant des bus a reculé de 94%, la vitesse commerciale a été multipliée par 3, et le nombre d'agressions dans les bus a diminué de 60%. Seule une approche globale a rendu possible la mise en cohérence des politiques publiques de circulation (restrictions aux heures de pointe selon les numéros de plaques, création de places de stationnement à proximité des terminus...) et les efforts des opérateurs.

- ✓ Les partenariats sont des outils permettant une maîtrise transparente des services essentiels. L'idée fondamentale du partenariat est celle de la séparation explicite et assumée des fonctions d'organisation, de régulation et d'exploitation des services essentiels. La fonction d'organisation appartient par nature à la puissance publique. La fonction de régulation peut être exercée par la même puissance publique ou par un autre acteur indépendant, en fonction des spécificités culturelles ou professionnelles. La fonction d'exploitation est tout à fait différente : un opérateur, public ou privé, doit être choisi au regard de ses capacités professionnelles. La meilleure modalité de choix est d'introduire une concurrence pour attribuer le contrat de partenariat, selon des critères de performance. La personne publique organisatrice ou régulatrice ne peut être elle-même l'opérateur sans créer des conflits d'intérêts, aux dépens du service. Le partenariat repose sur le principe du contrôle du contrat et de son évolution régulière à travers une démarche de progrès, qui est le gage d'une performance constamment améliorée. Une maîtrise transparente du service se traduit par des critères objectifs d'évaluation, qui doivent orienter la coopération entre les partenaires dans le déroulement du contrat. Chaque partenaire doit avoir la capacité et la faculté de dénoncer les dérives éventuelles.

Encadré 4 : Transparence des rapports entre l'autorité organisatrice, l'opérateur et les usagers

En France, les délégataires de service public sont dans l'obligation de transmettre, une fois par an, un rapport portant sur les opérations comptables et patrimoniales du service, un état du programme d'investissements en premier établissement et en renouvellement, une analyse de la qualité du service notamment par la construction d'indicateurs définis contractuellement.

Une fois par an également, le chef de l'exécutif local doit remettre à l'assemblée élue et à la disposition du public un rapport sur la qualité et le prix des services publics d'eau, d'assainissement, de collecte et du traitement des déchets, et quel que soit le mode de gestion. Des indicateurs techniques et financiers permettent les comparaisons entre territoires et dans le temps.

Une Commission consultative des services publics locaux, comprenant des représentants des assemblées élus et des usagers, doit examiner chacun de ces rapports. Lui sont également présentés les bilans d'activités des régies ainsi que les projets de création de régie et de délégation de service public.

- ✓ La nature et le contenu des partenariats sont déterminés par les enjeux des services et les besoins de la puissance publique. Le choix des partenaires et le contenu du partenariat résultent de la négociation entre toutes les parties prenantes. Les partenaires sont à rechercher en fonction des besoins financiers ou techniques du service : banquiers nationaux ou internationaux, entreprises nationales ou opérateurs internationaux, associations, coopératives, communautés... La définition des niveaux de service et la prise en compte du temps long doivent conduire à des choix fondés sur les types de partenaires et le niveau de performance attendu. Les attentes sont placées à des degrés divers selon que les services sont considérés comme des utilités, des facilités, ou des commodités (en fonction de leur lien avec la dignité humaine). Les spécificités des services sont à prendre en compte : des qualités différentes sont exigées de partenaires de service de télécommunications ou de transports collectifs. Pour les réseaux notamment, qui peuvent être immatériels, le partenariat peut se nouer autour des compétences, des droits (licences), ou de l'exploitation d'infrastructures. Les besoins spécifiques de la personne publique entrent également en ligne de compte : l'acquisition de compétences externes participe d'une gestion plus efficace.

Encadre 5 : Déterminer l'implication du partenaire en fonction des besoins et contraintes de la personne publique

Le District Fédéral de Mexico, après avoir tenté sans succès de réformer un service public de l'eau et de l'assainissement, dont les responsabilités étaient fragmentées entre les divers niveaux d'administration locale, et dont les performances étaient unanimement critiquées, s'est tourné en 1994 vers le secteur privé. Deux facteurs ont déterminé le niveau d'implication du secteur privé : la méconnaissance, par l'administration chargée du service de distribution des eaux, des actifs et de la réelle consommation des usagers, et les contraintes résultant de la volonté politique de l'administration de la ville d'installer des compteurs. Le choix a donc été fait de recourir à des contrats de service, permettant de produire des données détaillées sur les infrastructures et le service. Quatre zones ont été dessinées, avec l'objectif de susciter une comparaison par la performance (benchmarking) entre les différents prestataires retenus.

Les contrats attribués prévoyaient 3 étapes :

- 1994-1996 : recensement des usagers, installations de compteurs et établissement d'un cadastre des installations ;
- 1995-2003 : délégation des missions de mesure de la consommation et de facturation aux prestataires. Le recouvrement et les risques associés restent à la charge des autorités publiques ;
- 1998-2003 : délégation de l'exploitation et de la maintenance des réseaux secondaires d'eau et d'assainissement (détection des fuites et réparation), les prestataires supportent le risque sur le différentiel entre eau produite et eau distribuée et facturée.

Il est intéressant de noter que le contrat d'une durée de 10 ans a été signé avec une administration alors dirigée par le PRI, et qu'il a été renouvelé pour 5 ans par une administration placée sous l'autorité du parti politique concurrent.

Encadre 6 : Adapter le niveau de partenariat aux besoins et aux compétences disponibles localement

En France, l'électrification des villes (entamée dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle) a été essentiellement l'œuvre de monopoles privés opérant sous le régime de la concession. En milieu rural, jusque dans le premier quart du XX^{ème} siècle, l'accès à l'électricité demeurait faible (environ 20% des communes rurales seulement disposaient d'une alimentation en électricité). Le cadre légal ne créait aucune obligation de desserte de ces communes, et l'intérêt économique des entreprises privées pour ces zones était marginal. Dans ce contexte, nombre de communes rurales ont choisi de se regrouper en syndicats intercommunaux d'électrification (« SICAE ») afin de financer elles-mêmes (avec une participation des agriculteurs intéressés au développement de cette énergie) les infrastructures de distribution d'électricité. L'électricité était achetée en gros à des producteurs urbains, et les réseaux de desserte pouvaient ensuite être concédés à des entreprises privées locales ou exploités directement par les syndicats. Un Fonds national pour l'électrification rurale était mis en place en 1936 pour subventionner une partie des efforts d'investissement de ces syndicats. Cette solution institutionnelle, largement utilisée en milieu rural et fondée sur des partenariats locaux (entre communes, avec le concours des agriculteurs et des entreprises de construction locales) a permis l'électrification de toutes les communes rurales à la veille de la nationalisation et de la constitution du service public national en 1946. Plusieurs SICAE exploitent aujourd'hui encore les réseaux ruraux.

III. Le financement des services essentiels nécessite des ressources à long terme parfois sans contrepartie.

Le développement des chemins de fer en France, dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle, est essentiellement le fait de compagnies privées ; il en a été de même pour l'électricité. Pourtant, aucune de ces compagnies n'a pu survivre longtemps sans aides de l'Etat, et la nationalisation de ces entreprises avant ou après la Seconde Guerre Mondiale (EDF, SNCF, Air France...) est davantage liée à leur situation financière catastrophique ou à la nécessité de l'interconnexion et d'une efficacité accrue qu'à une volonté de socialisation des services essentiels. La grande difficulté que ces compagnies n'ont pas été capables de surmonter a été celle de la dette engendrée par les investissements dans les infrastructures primaires. L'investissement initial dans les infrastructures à durée de vie extrêmement longue entre difficilement dans une logique de moyen terme, selon les perspectives du secteur privé. Pour mettre en place un service, une typologie des investissements et charges est nécessaire : pour ceux dont l'amortissement se fait sur le long terme (infrastructures de production, de transport de la ressource, de distribution primaire...), des ressources de long terme doivent être recherchées ; les infrastructures de desserte et les dépenses de gestion et de maintenance peuvent s'envisager comme s'inscrivant dans une perspective de temps plus courte.

- ✓ L'investissement initial doit intégrer une part importante de fonds publics. La durée de vie des infrastructures primaires peut dépasser dans certains cas cinquante ans. Ces infrastructures sont pensées pour servir des populations sur plusieurs générations. Il faut donc que leur durée d'amortissement soit répartie sur toute leur

durée d'utilisation, sans provoquer d'augmentations excessives des tarifs initiaux. La prise en charge de ces investissements doit donc être assurée en partie au moins par les pouvoirs publics, par l'intermédiaire de fonds publics (subventions, prêts...). Le secteur public peut accéder à des maturités de prêts plus longues, et le financement par l'impôt du service de la dette permet de répartir entre les générations l'effort initial qu'il a fallu produire. Dans certains cas, l'accès à l'emprunt est difficile : la solidarité internationale, par l'intermédiaire des dons, doit venir appuyer la part d'investissement qu'une collectivité publique ne peut prendre en charge.

Encadré 7 : Canaliser l'épargne de long terme vers les services essentiels

En France, la Caisse des Dépôts et Consignations est depuis le XIX^{ème} siècle un acteur incontournable du financement des services essentiels, prêtant autant à l'Etat qu'aux collectivités locales. Elle assure aux autorités publiques des prêts à long terme pour des taux inférieurs à ceux du marché. Pour cela elle bénéficie de ressources financières abondantes et peu coûteuses, et notamment la gestion des dépôts des petits épargnants sur les livrets d'épargne populaire proposés par les grands réseaux bancaires ou postaux.

Au Brésil, le Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (équivalent à une assurance-chômage, alimenté par des cotisations prélevées sur les salaires), et dont la gestion est confiée à une Banque Nationale (Caixa Economica Federal), permet de proposer aux municipalités des emprunts à long terme à des taux avantageux spécialement destinés aux investissements dans les secteurs de l'assainissement et du logement. Depuis peu, ces emprunts sont également ouverts aux partenaires privés des projets d'assainissement.

Aux Pays-Bas, les autorités publiques en charge de la distribution de l'eau potable ont été confrontées, à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, à la nécessité de réhabiliter ou de reconstruire une grande partie de leurs infrastructures. Il n'était pas envisageable de financer par les tarifs ces opérations ; de même qu'il leur était difficile d'accéder à l'emprunt auprès des établissements bancaires généralistes, du fait de la rareté de l'argent à cette époque, de la petite taille de la plupart de ces autorités publiques, et la maturité insuffisante des prêts proposés par ces établissements. Les autorités publiques se sont alors réunies pour fonder une banque spécialisée (La Nederlandse Watershaphsbank) dans le financement des infrastructures affectées au service de l'eau, dont elles sont actionnaires. Par cet intermédiaire, des prêts à long terme ont pu être structurés, à des coûts inférieurs du fait de la centralisation des moyens et des compétences qui a conduit à des économies d'échelle. Les profits de la banque sont en outre réinvestis dans le développement de nouveaux secteurs (financement de tous types de projets publics) ou redistribués aux actionnaires.

- ✓ Le secteur privé bancaire peut financer sur le long terme, sous conditions. Les situations des emprunteurs publics sont inégales. La loi empêche parfois les collectivités locales de s'endetter ; le poids de la dette existante ou la qualité de l'emprunteur peuvent limiter la capacité d'emprunt ; parfois même les prêteurs ne peuvent prêter aux collectivités locales en raison de leur statut (comme souvent au niveau international). Un préalable est donc l'assouplissement de ces dispositions. Il importe dans un second temps d'utiliser les techniques déjà en place ou encore à imaginer pour allonger la durée des crédits. Des outils comme le réhaussement de crédit, les garanties internationales portant sur les dernières annuités d'emprunts,

doivent être utilisées. Il faut garder à l'esprit que le temps long est une succession de temps courts : la possibilité d'enchaîner successivement plusieurs emprunts est une piste encore peu explorée. Enfin, des garanties spécifiques peuvent être apportées aux prêteurs pour sécuriser le recouvrement des dettes : instruments internationaux, affectation de ressources fiscales, mécanismes d'assurance, cessions de créances... Tous ces instruments permettent d'assurer la pérennité du flux de remboursement de la dette. Il convient de privilégier l'emprunt par les collectivités locales, et par celles d'entre elles responsables de l'organisation des services. Mais l'envergure du projet ou la taille des autorités publiques peut nécessiter l'implication d'autres acteurs (Etat, institutions publiques spécialisées...)

Encadre 8 : La mobilisation des ressources financières locales

La Lydec est l'opérateur en charge des services d'eau, d'assainissement et d'électricité pour la ville de Casablanca (Maroc). Bien qu'elle soit la filiale du groupe international Suez-Environnement, et capable à ce titre d'attirer les capitaux internationaux, la stratégie de l'opérateur a été de privilégier les ressources financières locales pour assurer le développement des services. En juin 2000, par une technique originale, il a été en mesure d'emprunter auprès d'un pool marocain composé de 5 banques commerciales la somme de 800 millions de dirhams (près de 80 millions d'euros), à des conditions très favorables : maturité de 12 ans avec 3 ans de délai de grâce, pour un taux inférieur à 8%. En 2005, la Lydec a accentué la « localisation » de son capital, en plaçant sur les marchés financiers 14% de son capital. Cela a permis à l'investisseur Suez de rapatrier des fonds propres investis initialement en devises, ceux-ci auraient en effet pu représenter une source de risque en cas de variation des cours de change.

Les bailleurs internationaux peuvent également apporter leur concours pour mobiliser l'épargne locale dans les meilleures conditions. Au Kenya, un organisme de micro-crédit (Faulu-Kenya) a émis en 2005 une emprunt obligataire sur le marché financier kenyan. Ces obligations ont une durée de vie de 5 ans. Le succès de cet emprunt est en grande partie dû à la garantie apportée par l'Agence Française de Développement, qui couvre 75% de l'émission.

- ✓ Les ressources privées locales sont sous-estimées et sous-employées. Un paradoxe du financement des services essentiels est de mobiliser des ressources en monnaie internationale (souvent le dollar) alors que les revenus générés par ces investissements sont en monnaie locale. Le risque de change fait peser un risque qui accroît la faible attractivité financière (au sens du secteur privé) pour les services essentiels. L'introduction massive d'obligations publiques en bourse peut rencontrer le succès grâce à la confiance des petits épargnants : les fonds dont ils disposent sont faiblement bancarisés et donc non comptabilisés, mais ils existent dans des proportions plus importantes qu'imaginées. La mobilisation de cette épargne est un enjeu de premier plan pour les pays en développement et pour les services essentiels : l'horizon des petits épargnants, qui correspond à la préparation de leur retraite ou au pré-financement des études de leurs enfants, est identique à celui des services essentiels. Des instruments comme les fonds de retraite, lorsqu'ils existent ou sont possibles, sont une source de financement très adaptée à ces services. La

possibilité de canaliser, par des instruments fiscaux, les transferts financiers entre pays (en provenance des diasporas notamment) doit être étudiée : ces flux dépassent souvent le montant de l'aide publique internationale.

Encadré 9 : Mise en place d'infrastructures grâce à la solidarité de la diaspora

Au Sénégal, la commune de Thilogne (environ 15 000 habitants) a su maintenir un lien fort avec ses émigrés lui permettant de mobiliser des fonds essentiels pour l'amélioration et l'extension des infrastructures affectées aux services de l'eau potable et de l'assainissement. La communauté des émigrés est fédérée par une association transnationale qui récolte des contributions au Sénégal (Dakar) en France, aux Etats-Unis, en Italie, au Gabon et au Congo. Chaque année, les émigrés (qui sont aussi nombreux que la population restée à Thilogne) versent l'équivalent de 30 euros à l'association, qui sont investis dans la réhabilitation des forages, des pompes et des conduites, la construction de nouvelles infrastructures, la mise en place d'une gestion devant permettre l'autonomisation financière des services (une partie des coûts d'investissement est répercutée sur la redevance acquittée par les usagers pour dégager de l'autofinancement). Les projets concernent en priorité l'accès des populations, mais d'autres seront conduits au bénéfice des activités agricoles et artisanales.

IV. La tarification répond aux enjeux du temps présent des services essentiels.

La fourniture des services essentiels implique, dans la plupart des cas, la consommation d'une ressource naturelle rare : eau, qualité de l'environnement, air, sols, combustibles... Le tarif du service représente la contrepartie directe de la consommation du service ou de la ressource : il est un signal de consommation, il crée le statut de l'utilisateur, il constitue un lien juridique entre l'utilisateur et le fournisseur. Ce doit être le mode privilégié de recouvrement des coûts du service, et a minima de ses coûts directs. Pour autant, la solidarité entre les personnes peut s'avérer indispensable : financement des infrastructures primaires, subventions pour l'accès au service, pour sa consommation, péréquations entre usagers ou entre services... D'un point de vue individuel, le tarif doit être abordable, mais d'un point de vue collectif les revenus des tarifs doivent permettre de financer l'ensemble des charges d'exploitation (y compris l'entretien et la maintenance). Si nécessaire, d'autres sources comme la fiscalité doivent prendre en charge une part de ces charges, ce qui doit être le fruit d'un arbitrage politique : mais toutes les charges doivent être financées sans quoi le service et le patrimoine tendent à se dégrader.

- ✓ Le tarif finance la performance actuelle des services essentiels. L'utilisation du service a un coût direct représenté par les coûts salariaux, les matières premières, les coûts d'entretien et de maintenance, les petits investissements de renouvellement, les coûts d'accueil et d'information du public... Globalement, les revenus des tarifs doivent permettre de financer l'ensemble de ces coûts, qui conditionne la survie économique de l'opérateur à court terme et donc la qualité du service. Les négociations entre les partenaires peuvent conduire à faire financer ces charges par

d'autres moyens que les tarifs : la fiscalité peut être utilisée, à condition qu'il existe une marge de manœuvre ; les dons peuvent également être recherchés, notamment sous la forme d'aide basée sur les résultats. Quel que soit le mode complémentaire retenu de recouvrement des coûts, ce doit être un choix conscient et transitoire : l'objectif doit être de recouvrer l'intégralité des charges liées à l'utilisation présente du service par le tarif.

- ✓ Le tarif est au centre des politiques de solidarité et d'accessibilité. Le niveau des tarifs est le fruit d'un compromis entre les coûts réels supportés par le service et la capacité à payer des différentes couches sociales de la population. Le tarif présente donc des niveaux différents, selon le type de service, le standard de service, la localisation et la capacité contributive. Dans tous les cas il doit être abordable, c'est-à-dire qu'il ne doit pas constituer un motif d'exclusion. Pour générer globalement un flux de revenu suffisant tout en répondant à des objectifs de solidarité, différents mécanismes tarifaires peuvent être utilisés : péréquation entre catégories d'utilisateurs (industries/ménages, riches/pauvres, urbains/ruraux...), taxes sur la consommation affectée à l'extension des services, compensation entre services (les ménages paient plus volontiers l'eau ou l'électricité que l'assainissement : des transferts entre services peuvent être envisagés) ou encore l'adossement (les zones où l'investissement initial est déjà amorti continuent de payer pour financer les nouveaux investissements). Il est nécessaire que les bénéficiaires de la solidarité soient clairement identifiés et que la part subventionnée soit transparente. Les instruments de mise en œuvre de cette solidarité sont le tarif social, la subvention directe à l'utilisateur identifié, ou la subvention d'équilibre à l'opérateur.

Encadré 10 : Ciblage et transparence des subventions

En 1994, il existait environ 1,5 millions de personnes sans accès au téléphone public au Chili, principalement situés dans 2 300 petites villes rurales. Pour la majorité d'entre elles, il était admis par les autorités que la desserte est économiquement non rentable sur un mode commercial, et que des subventions seraient nécessaires. Les autorités centrales ont alors créé un Fonds de Développement des Télécommunications, puis proposé lors d'enchères (sur la base des plus faibles subventions demandées par le candidat) 46 licences d'exploitation pour des zones regroupant 1 285 villages et environ 460 000 habitants. Des normes de service (accessibilité tous les jours, 24h/24h) ainsi que des tarifs maximaux étaient imposées aux candidats, qui par contre étaient libres de déterminer la technologie la plus adaptée pour desservir ces cabines publiques. 62 offres ont été remises, dont 16 ont été retenues sans qu'aucune subvention ne soit demandée (les tarifs imposés étaient légèrement supérieurs à ceux pratiqués dans les zones déjà desservies, créant ainsi les conditions de la viabilité économique du projet). Pour plusieurs des candidats retenus, la construction des infrastructures de desserte avec l'aide des subventions a été envisagée dans une optique de moyen terme : ils bénéficient en effet d'un droit exclusif mais limité dans le temps pour proposer des raccordements individuels à des coûts marginaux diminués grâce à l'infrastructure primaire déployée.

Toujours au Chili, à la fin des années 1980, les pouvoirs publics ont mis en œuvre une réforme des services d'eau et d'assainissement orientée notamment vers le recouvrement complet des coûts (les revenus couvraient avant la réforme 50% des coûts). Pour atténuer l'impact de la

hausse des prix pour les ménages démunis – la question de leur raccordement n'était pas primordiale, la plupart des zones urbaines étant très majoritairement raccordées – un mécanisme de subventions ciblées à la consommation a été mis en place. Le montant de la subvention peut s'établir entre 25% et 85% d'un volume plafond de consommation, et ne doit couvrir que la différence entre le montant de la facture et ce que le ménage est prêt à payer (en se basant sur la norme internationale prônant la limitation des dépenses en eau à 5% du revenu du ménage). Ce sont les municipalités qui sont responsables d'identifier les ménages éligibles, à partir d'entretiens individuels. Les opérateurs facturent aux usagers le montant net de la subvention, et facturent aux municipalités le montant de la subvention accordée. Pour chaque municipalité, un montant global destiné à financer le mécanisme est transféré par l'Etat. Pour continuer à bénéficier de la subvention, le ménage doit être constamment à jour dans ses paiements.

Encadré 11 : Concilier solidarité et efficacité

Les péréquations tarifaires partent de l'objectif louable de faire supporter à ceux qui le peuvent une charge plus importante afin de soulager le fardeau pour les plus démunis. Dans certaines situations, ces péréquations peuvent conduire à des effets pervers et contre-productifs. A Manaus (Brésil) la structure tarifaire pour l'eau et l'assainissement est telle que les industriels subventionnent la consommation des particuliers, et entre particuliers les gros consommateurs subventionnent les petits consommateurs. Aguas do Amazonas, l'opérateur, est victime des stratégies d'évitement qui le privent d'importantes ressources : industriels et particuliers gros consommateurs ont développé leur propre système d'approvisionnement, ne restent pour financer le réseau commun que les petits consommateurs qui paient un prix inférieur au prix de revient. Le même phénomène s'est déroulé à Cancun (Mexique) : les hôtels touristiques, surtaxés pour financer l'extension des services dans la ville, ont construit leurs propres forages et se sont déconnectés du réseau public.

Face à ces effets pervers, plusieurs solutions sont possibles, comme un rééquilibrage entre coûts réels et tarifs pratiqués, ou la limitation juridique des possibilités de recours à des sources d'approvisionnement alternatives ; la péréquation résulte d'un compromis entre solidarité et efficacité.

- ✓ Les coûts d'accès au service doivent être payés par les utilisateurs directs. Il faut répéter que l'accès de tous aux services essentiels est l'objectif final des pouvoirs publics, et que l'accès peut être atteint de différentes manières. Lorsque cela est possible, les coûts d'accès doivent être inclus dans les coûts de l'urbanisation : une opération de promotion immobilière doit intégrer les charges de raccordement aux services essentiels. Mais cette situation ne correspond pas à tous les cas qui se présentent dans les pays en développement : l'urbanisation échappe parfois à tout contrôle, des logements anciens n'ont pas été initialement raccordés... Pour cette raison, les moyens techniques d'accès aux services doivent être adaptés aux capacités contributives, et la formule du branchement individuel doit constituer l'aboutissement d'un processus progressif. Le propriétaire ou l'occupant du logement peuvent être sollicités pour s'acquitter des charges de connexion. Des techniques financières existent pour favoriser l'accès à des formes plus développées d'accès : micro-crédit, étalement des charges sur le paiement des consommations, subvention directe à l'opérateur selon des mécanismes d'aide basée sur les résultats. Le rythme

d'amélioration de la formule d'accès doit faire partie de la négociation sur les objectifs de long terme du service.

Encadré 12 : Créer les conditions financières de raccordement au service

En Bolivie, la concession des services d'eau potable et d'assainissement attribuée à Aguas de Illimani, filiale de Suez-Environnement, portait sur deux municipalités voisines : La Paz, où le taux de pauvreté était de 45%, et El Alto, où celui-ci atteignait 73%. Le raccordement des plus pauvres constituait un enjeu de première importance pour assurer la réussite politique et économique du projet. Un Fonds pour les Infrastructures, alimenté par un don de 3 millions de dollars de la coopération suisse, et dont le pilotage est assuré par un Comité rassemblant toutes les parties prenantes, a été spécifiquement mis sur place pour raccorder les ménages les plus défavorisés. L'investissement initial de raccordement est financé pour partie par les ménages (25-35%) et pour partie par le Fonds (65-75%). Pendant 5 ans, les ménages remboursent au Fonds l'avance qui leur a été consentie, par un prélèvement sur leur facture ; le flux de ces remboursements permet de financer de nouveaux raccordements. 12 500 connections à l'eau potable et 14 500 connections à l'assainissement devraient être réalisées grâce à ce mécanisme.

A Djakarta (Indonésie), un mécanisme différent a été mis en place : un fonds attribue à l'opérateur une subvention sur les coûts de raccordement pour les branchements une fois qu'ils sont réalisés (Output-Based Aid). L'opérateur ne répercute sur le ménage que la partie non subventionnée. Encore dans une phase pilote, ce mécanisme devrait permettre de faciliter le raccordement de 10 000 foyers. Par ce mécanisme, l'opérateur ne peut atteindre l'équilibre économique de l'opération que s'il réalise effectivement les branchements.

V. Créer des éléments de continuité dans les principes de gestion et d'accès aux services essentiels.

La perspective de long terme qui doit être adoptée nécessite la mise en place de principes et de règles qui assurent une lisibilité dans la durée des objectifs. Ces éléments de continuité doivent être en partie communs à tous les services essentiels, afin d'offrir à toutes les parties prenantes des repères similaires et une base commune de dialogue. Ils doivent aussi être spécifiques pour chacun des services afin d'assurer l'opérationnalité des principes communs. L'exemple de la Charte des services publics locaux en France peut être citée en exemple : elle propose aux différents acteurs impliqués de s'engager sur des objectifs de qualité des services, de transparence et de participation, de gestion durable sur les plans économique, environnemental et social. Ces principes peuvent ensuite être adaptés à chacun des services, par l'intermédiaire d'indicateurs de performance spécifiques, de règlements de services. La Charte des services essentiels, qui dépasse les frontières, promeut également des adaptations géographiques, qui prennent en compte les caractéristiques locales de production, de définition et de mise en œuvre des services essentiels.

- ✓ Chaque pays doit créer un cadre légal constituant un ensemble de signaux forts à l'extérieur comme à l'intérieur. L'encadrement juridique des services essentiels doit trouver son ancrage à tous les niveaux du cadre législatif et réglementaire. Les

constitutions nationales, éventuellement complétées d'une Déclaration des droits, sont les premiers textes à devoir consacrer les grands principes (comme l'égalité de tous les citoyens dans l'accès aux services essentiels) et les droits et obligations générales de la puissance publique et des citoyens. Les textes doivent prévoir une répartition claire des responsabilités entre les différents niveaux d'administrations. D'autres lois ou règlements doivent approfondir l'économie des services essentiels, et peuvent consacrer l'existence de garanties : maintien de l'accès aux services essentiels sans conditions de ressources, protection des investissements, liberté de choix du mode de gestion et modalités de participation de chacune des parties prenantes. Des cadres incitatifs peuvent être mis en place afin de consacrer des efforts supplémentaires aux services essentiels : conditions de fiscalisation des investissements, aides à la construction de logements équipés... L'ensemble de ces textes fournit des repères autant à l'intérieur du pays (connaissance des droits) qu'à l'extérieur (attractivité du pays). La qualité de fonctionnement de la justice et des mécanismes de résolution des différends est complémentaire de cet ensemble juridique. Pour être un repère crédible, le cadre juridique doit rechercher la stabilité des principes dans le temps.

- ✓ Un haut niveau de dialogue doit être entretenu dans la perspective de l'amélioration des performances des services essentiels. Les débats législatifs sont ponctuels et n'impliquent pas tous les acteurs. Il importe de maintenir un dialogue constant entre ces parties dans une perspective constructive, qui sera souvent à la source des futures évolutions légales. Les Chartes de gouvernance pour les services essentiels sont des instruments bien adaptés pour instituer ce dialogue : elles supposent le rassemblement d'un nombre représentatif d'acteurs (tendant vers l'exhaustivité) impliqués d'une manière ou d'une autre dans les services essentiels. C'est un outil de négociation collective sur les objectifs et les moyens des services essentiels. Ce peut être un moyen de remédier à l'absence de représentation politique de certaines catégories d'acteurs, qui accroît le degré de participation et de démocratie. Les intérêts étant discutés ouvertement, les Chartes ont tendance à dépasser le cadre du droit pour intégrer l'économie, la gestion, la protection environnementale, pour une vision plus complète des services essentiels. Les principes contenus dans les Chartes doivent être en partie communs à tous les services, afin d'offrir à toutes les parties prenantes des repères stables et une base commune de dialogue. Ils doivent aussi être en partie spécifiques pour chacun des services afin d'assurer l'opérationnalité des principes communs. D'autre part, les Chartes peuvent constituer des aiguillons vers le progrès, qui isolent ceux qui contreviennent aux engagements ou qui refusent d'y souscrire. D'autres voies pour maintenir le dialogue peuvent être empruntées : forums, institutionnalisation de plateformes d'échanges... Les bailleurs peuvent attribuer des conditions plus favorables aux parties engagées dans de telles démarches.

Encadré 13 : La Charte des services publics locaux en France

Signée en janvier 2002 par les principales associations d'élus locaux (Régions, Départements, Villes), par l'IGD et depuis par une vingtaine de représentants d'opérateurs de services publics, de salariés et de consommateurs, la Charte des services publics locaux représente une tentative volontariste et non contraignante de fédérer les énergies de toutes les parties prenantes des services essentiels autour d'objectifs et de normes partagées par tous. Les signataires s'engagent non pas sur des mécanismes concrets mais sur des méthodes et des cadres procéduraux : se mettre d'accord sur un partage et une clarification des responsabilités, définir ensemble et utiliser des indicateurs de performance, associer tous les acteurs à la définition des services, mettre en œuvre une gestion transparente, susciter la comparaison et l'émulation...

Depuis, des groupes de travail sectoriels (eau, déchets, transports, restauration collective...) se sont réunis pour traduire concrètement ces objectifs en mesures tangibles et adaptées à chacun des secteurs et des territoires (villes/campagnes...).

- ✓ Les contrats et les règlements de service permettent d'adapter les principes à chacun des services et des territoires. Au niveau pertinent d'organisation des services essentiels, il convient de préciser les objectifs et les moyens des services. Les Chartes peuvent ainsi être déclinées sectoriellement ou territorialement à l'initiative des autorités publiques, par l'intermédiaire de schémas de développement des services essentiels, ou par d'autres documents de nature réglementaire ou contractuelle. Pour des raisons qui tiennent à la clarté, à l'égalité devant l'accès aux services et à la visibilité (notamment par rapport aux objectifs d'extension), les contrats doivent être la voie privilégiée pour régler les rapports entre l'autorité publique et l'opérateur. Dans le domaine des services essentiels, les contrats sont généralement de moyen ou de long terme : ils doivent pouvoir être ajustés périodiquement pour tenir compte de l'évolution de paramètres externes, et les renégociations ne doivent pas être perçues comme systématiquement perverses. Les règlements des services constituent ensuite l'interface entre l'opérateur du service et les usagers, relation dans laquelle l'autorité organisatrice se place en recours. Les règles concrètes d'accès aux services, en terme de délais, de standards et de coûts y sont notamment abordés, tout comme les principes qui déterminent le niveau de contribution attendu des utilisateurs.

Encadré 14 : Une exigence de qualité basée sur des engagements fermes des parties

En France, les opérateurs de services d'eau potable et d'assainissement, constitués en syndicats réunissant la grande majorité des opérateurs privés, ont élaboré collectivement une Charte de qualité pour la gestion du patrimoine à l'attention des collectivités locales. Cette Charte se veut une alternative à la mise en place d'un cadre juridique contraignant visant à réhabiliter des réseaux anciens sur un mode purement administratif. Elle repose sur quatre engagements : l'amélioration de la connaissance des réseaux par la collecte, la numérisation et la mise à disposition des données matérielles sur les réseaux ; l'appui aux collectivités locales dans la définition d'un programme de gestion patrimoniale ; la sélection et la mise en œuvre de technologies adaptées à l'environnement local et choisies avec la collectivité ; le suivi et

l'évaluation des objectifs définis contractuellement, pouvant donner lieu à des pénalités en cas de non respect des objectifs.

- ∨ L'éthique des affaires doit faire partie des bonnes pratiques de la gestion des services essentiels. Les pays développés comme les pays en développement ont connu et connaissent encore à des degrés divers des phénomènes de collusion, d'ententes et de corruption, au détriment de l'intérêt général. La corruption est, au final, subie et financée par les contribuables et les usagers des services essentiels, et lutter contre ce phénomène rejoint l'objectif d'un juste prix des services. On distingue généralement quatre types de corruption : la petite corruption à grande échelle (clientélisme, recrutements non transparents, non paiement des factures particulièrement par les riches et les administrations...); la corruption liée à la passation des contrats (qui focalise l'attention des bailleurs de fonds, alors qu'un suivi de l'exécution des contrats mériterait autant d'attention) ; la grande corruption au sommet des Etats (assimilable à du racket pour droits d'entrée) ; les phénomènes mafieux enfin (collusion entre criminalité organisée, activités économiques et souvent pouvoirs publics). Le premier type de corruption représente la source majeure d'inefficacité pour les services essentiels, et touche principalement et directement les usagers individuels. En rompant les liens clientélistes, une amélioration sensible pourrait être atteinte : « jusqu'à deux fois plus de recettes pour près de deux fois moins de dépenses » constitue un ordre de grandeur probable, dans certains cas.

Tous ces éléments constituent le cœur de la gouvernance économique et financière des services essentiels, qui emprunte à quatre domaines : le droit, l'économie, le social et le politique. Il est techniquement possible et souhaitable de pousser la réflexion : beaucoup de recherches, d'ouvrages, de groupes d'experts ont abordé plus précisément les questions du financement, et ont identifié ou proposé des guides, des critères, des mécanismes. Tous ces travaux trouvent leur place dans les politiques de développement des services essentiels, mais il faut retenir qu'aucune solution universelle ou unique n'est imaginable. Le choix et l'articulation de ces solutions dépendent des contextes locaux : le travail conduit par l'IGD souhaite offrir un cadre de compréhension globale de l'économie des services essentiels afin de soutenir toutes les parties prenantes dans les orientations qu'elles ont ou auront à prendre.

Le Comité pour la Charte des services essentiels

Le Comité pour la Charte rassemble les membres-fondateurs de l'IGD les plus impliqués dans la fourniture au quotidien des services essentiels. Leur champ d'action s'étend autant dans les pays développés que dans les pays en développement. Parmi les membres du Comité, quatre ont décidé d'apporter un soutien spécifique au programme « Services essentiels » de l'IGD :



Avec l'appui des autres membres du Comité (Agence Française pour le Développement, Bouygues Construction, Caisse des Dépôts et Consignations, Gaz de France, SEFI) et les partenaires du secteur public et international (ISTED, Ministère des Affaires Etrangères-Direction des Collectivités Territoriales, Partenariat pour le Développement Municipal, UNITAR), l'IGD s'efforce de mettre en œuvre une démarche innovante pour faire progresser la réflexion sur l'accès aux services essentiels.

Coordonnées

Institut de la Gestion Déléguée
84 rue de Grenelle
75007 PARIS
-FRANCE-
<http://www.fondation-igd.org>

Tel : +33 (0)1 44 39 27 00

Fax : +33 (1) 44 39 27 07

Contact : contacts@fondation-igd.org

