

8 mars 2006

Revue d'économie financière
« Le financement de la ville »

Economie et gouvernance des services essentiels ou services de base

par Claude MARTINAND
Vice-Président du conseil général des Ponts et Chaussées
Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

Les objectifs du millénium pour le développement adoptés par l'ONU en 2000 pour lutter contre la pauvreté comprennent l'accès à l'eau potable pour le plus grand nombre. Le Sommet de la Terre de Johannesburg (2002) a rajouté l'assainissement à l'eau dans les objectifs prioritaires.

Les organisateurs de la délégation française à Johannesburg m'ont demandé début 2002 de préparer une " initiative de type II " s'inspirant des principes et des règles figurant dans la Charte des Services Publics Locaux signée le 16 janvier 2002 par les trois grandes associations d'élus français (AMF, ADF et ARF) et l'IGD, Fondation rassemblant l'ensemble des parties prenantes (élus, consommateurs, opérateurs publics ou privés, financiers, experts, administrations...) intéressées par la gestion des services publics.

Le texte présenté à Johannesburg, intitulé " Projet de Charte d'accès aux services essentiels ", a été élaboré de manière consensuelle dans un groupe de travail pluraliste " allant de Suez à Attac " et comprenant des élus locaux, des ONG et des opérateurs publics ou privés.

La notion de service public étant à la fois trop large et trop difficile à faire comprendre au niveau international (" public service " vs " public utilities "), la notion de " services essentiels " ou " services de base " a été préférée.

De tels services sont avant tout des services urbains, essentiels, vitaux, indispensables pour mener une vie digne dans les villes et, plus particulièrement, les grandes métropoles du Tiers Monde. Cela ne signifie en rien que certains services ne soient pas tout aussi indispensables dans les villages ou les zones rurales, mais les réponses possibles sont manifestement différentes.

Compte tenu de la densité des villes, les réponses aux besoins d'eau, d'énergie, de déplacement ou de communication passent, en effet, généralement par des réseaux d'infrastructures et l'organisation des services collectifs correspondants.

Même si un habitat décent, l'accès à la santé, à l'éducation, à la culture apparaissent tout aussi essentiels, ceux-ci ne sont pas de même nature que les services en réseaux. Il faut noter que pour fonctionner ces services socio-culturels nécessitent généralement l'accès à ces mêmes services essentiels, en particulier l'eau et l'électricité.

* Initiative labellisée par le Comité Français et par l'ONU résultant de propositions communes issues des pouvoirs publics et de la société civile

I. Les services essentiels et les objectifs du millénium de l'ONU

Les services essentiels couvrent donc des services qualifiés d'utilités comme l'eau, l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets indispensables pour améliorer l'hygiène. Ils comprennent aussi l'accès à l'énergie, en particulier l'électricité, les déplacements et désormais les télécommunications.

Il est clair qu'il y a une relation entre le degré de nécessité d'un service essentiel, ou son degré d'universalité, et la capacité des utilisateurs les plus pauvres à couvrir tout ou partie des coûts, y compris les coûts d'infrastructure.

De ce point de vue, les objectifs du millénium ont-ils été convenablement définis, si l'on juge par les résultats limités obtenus à l'issue des cinq premières années de mise en oeuvre ?

On peut dès lors se demander si c'est un objectif acceptable de chercher à satisfaire en dix ans les besoins de la moitié de ceux qui n'avaient pas accès à l'eau potable ou à l'assainissement en 2000, sans s'interroger sur le niveau de service possible ou souhaitable dans un délai donné, et sans préciser les moyens indispensables pour y arriver.

Notons qu'il a fallu 100 à 150 ans dans les pays développés pour faire de l'eau, puis de l'assainissement, un service quasi-universel, et ce résultat n'a été atteint qu'avec un financement public massif des investissements (Fond national d'adduction d'eau rurale, par exemple).

Ne faudrait-il donc pas chercher à définir des objectifs à moyen terme, différenciés selon les territoires et le contexte, comprenant des étapes réalistes, mais cherchant à apporter rapidement à tous une première réponse satisfaisante, suivie d'autres plus ambitieuses ?

Ne faudrait-il pas rapidement commencer à élargir à l'ensemble des services essentiels les objectifs d'universalité, de manière également différenciée et adaptée au contexte ?

Un mouvement d'extension progressive dans le temps et dans l'espace du champ des services universels est un facteur clef du développement économique et social (l'électricité et le téléphone, puis Internet et le haut débit demain). Les progrès de la communauté humaine passent aussi par une telle extension progressive de tels services sur toute la planète.

Trois conclusions paraissent donc s'imposer :

- proclamer des « droits d'objectifs » comme une étape vers des « droits opposables » n'acquiert une force suffisante que si, dans le même temps, des objectifs chiffrés sont adoptés et les moyens de les atteindre sont réunis ;
- définir les premières étapes, au cas par cas, permettant d'atteindre un niveau satisfaisant de desserte et de service garanti pour tous dans des délais raisonnables ;
- prévoir une part substantielle de crédits publics pour financer les infrastructures des services essentiels.

Deux observations méritent d'être faites en complément :

- la tendance naturelle des bailleurs de fond ou des dispensateurs d'aides, c'est de privilégier l'investissement, or le but n'est pas l'infrastructure, mais le service et son exploitation, qui ne font généralement pas l'objet d'une attention suffisante, si l'on veut pérenniser les résultats atteints ,
- les villes, leurs réseaux d'infrastructures, constituent des systèmes complexes pour lesquels l'approche sectorielle, service par service, est insuffisante. Il y a besoin d'approches globales, transversales, portant sur l'ensemble des services essentiels et sur la maîtrise du développement urbain.

*
* *

II. Une bonne gouvernance constitue un préalable aux questions de financement

Face à l'ambition des objectifs du millénaire et a fortiori de l'accès aux autres services essentiels, les questions de financement sont le plus souvent mises en avant comme étant la difficulté majeure.

L'expérience montre que la question centrale, c'est d'abord celle de la gouvernance ou de la maîtrise publique et de la régulation, et donc celle de la capacité ou de la compétence des autorités responsables à assumer leur rôle convenablement. Si ces questions trouvent des réponses satisfaisantes, alors la question du financement trouve le plus généralement des solutions, car ce sont « les fonds qui manquent le moins » s'ils peuvent être utilisés efficacement, donc ni détournés ni gaspillés.

II.1. Trois grandes catégories de régulation ou de gouvernance peuvent être observées actuellement selon les pays et les types de services :

a) Régulation hiérarchique

Il s'agit d'un opérateur public (administration, régie, établissement public ou entreprise publique) placé sous le contrôle de l'autorité publique. Il y a dans ce cas un risque de confusion et même d'inversion des rôles, l'opérateur ayant spontanément tendance à définir les objectifs du service à la place des autorités publiques.

Lorsqu'un service public est créé, c'est souvent sous cette forme que l'organisation et l'exploitation du service apparaissent de manière liée et peuvent perdurer ; mais pour les réseaux de services urbains, ne faudrait-il pas évoluer dès que possible vers la régulation contractuelle, même si l'opérateur reste public ?.

b) Régulation contractuelle ou triangulaire

Un contrat régulé lie une autorité publique et un opérateur placé aussi sous le contrôle de l'usager-habitant, qui lui-même peut exercer un contrôle démocratique sur l'autorité publique. Cette sorte de régulation doit reposer sur une maîtrise publique forte et une gestion professionnelle par un opérateur privé ou public. Elle permet de rompre le face à face et de réduire la « capture du régulateur par l'opérateur ». Un contrat d'objectifs et la transparence des choix peuvent limiter les risques. Cette régulation évoluée suppose des compétences de même niveau à la fois du côté de l'opérateur et de celui des pouvoirs publics. Elle est souhaitable, mais exigeante.

- c) Régulation par commission indépendante, notamment au moment de l'ouverture à la concurrence puis ensuite en régime permanent. Le face à face entre le régulateur et l'opérateur favorise le phénomène de « capture », du fait d'une asymétrie structurelle d'information et d'expertise. Il n'est pas avéré que ce type de régulation complexe soit d'emblée pertinent dans les pays en développement.

ci)

II.2. Pluralité de modes de gestion du service :

a) Gestion publique : sous forme d'administration, de régie autonome ou d'un établissement public doté de l'autonomie financière. Cette gestion est généralement liée à la régulation hiérarchique. Un contrat d'objectifs constituerait cependant une avancée pouvant mener à une véritable régulation contractuelle.

b) Gestion privée : l'opérateur est choisi après mise en compétition, pour une durée déterminée, sur la base d'un contrat de délégation de service public ou, plus généralement, d'un partenariat public-privé.

L'opérateur peut également bénéficier d'une licence ou franchise pour exploiter le service après mise en compétition.

L'opérateur peut enfin résulter d'une privatisation d'un opérateur public, après mise aux enchères, avec ou sans la propriété des infrastructures.

c) Gestion confiée à une association (ONG), une communauté, une coopérative, etc. (économie sociale)

Cette solution paraît appropriée pour des communautés rurales ou des quartiers urbains particuliers, en complément ou à la place de la gestion publique ou privée.

Compte-tenu de son caractère politique et idéologique, le débat est souvent centré sur le seul choix du mode de gestion et la comparaison entre privé et public qui en constitue l'arrière-plan. La confusion entre la privatisation et la gestion déléguée est fréquente.

Il faut souligner que ce choix ou cette comparaison est rendu difficile par des différenciations fiscales, comptables ou sociales, mais surtout par les cas où n'existent ni amortissements, ni bilan, ni couverture des risques hors bilan (cf. le rapport Babusiaux)*.

Cela conduit à préconiser des efforts d'harmonisation permettant des choix fondés sur une approche objective et claire, sans biais et hors de tout préjugé.

Force est de constater que le choix de la gestion privée peut s'avérer le seul de nature à limiter le clientélisme dans les grandes villes de certains pays en développement.

*
* *

* Voir la bibliographie

III. Principes généraux de la gouvernance (cf. les chartes de l'IGD)

III.1. Voici les principes qui se sont dégagés des débats pluralistes récents, notamment au Conseil Economique et Social (Avis d'avril 2002 sur « La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux ») ou à l'Institut de la Gestion Déléguée, pour les services urbains des villes des pays développés :

- clarifier les rôles entre les parties prenantes : autorités publiques, nationales et locales, opérateurs, utilisateurs, autres...
- faire préciser par les autorités publiques les finalités d'intérêt général, les objectifs à atteindre, les niveaux de service choisis et les principes de tarification ;
- permettre le libre choix du mode de gestion et la réversibilité de ce choix ;
- favoriser des choix rationnels entre les différents modes de gestion fondés sur le « parangonnage » ou « bench marking » ;
- organiser la compétition entre les opérateurs possibles et arrêter le choix avec discernement ;
- privilégier les solutions contractuelles comprenant des incitations liées aux objectifs à atteindre, assortis d'indicateurs de performance mesurables et compréhensibles ;
- procéder régulièrement à des évaluations pluralistes, favorisant le débat public, pour améliorer les politiques publiques en associant toutes les parties prenantes ;
- faire émerger des jeux gagnant-gagnant entre les acteurs, fondés sur la confiance et la coopération ou le partenariat dans la durée.

A des degrés divers, ces différents principes méritent d'être transposés et adaptés aux pays en développement.

III.2. La question des indicateurs de performance apparaît essentielle pour concevoir des contrats incitatifs et le choix éclairé d'opérateurs durables.

Le choix de ces indicateurs recouvre une double ambition :

- faciliter le dialogue et le contrôle de gestion de l'autorité publique sur l'opérateur, quel que soit son statut ;
- faciliter le débat public entre les autorités publiques, l'opérateur, les usagers-habitants et les autres utilisateurs.

Il convient donc d'élaborer ces indicateurs par le débat et de chercher l'accord entre les parties prenantes. C'est long et difficile. C'est l'exercice qu'il faudra bien finir par conduire pour les indicateurs des programmes LOLF, puisque, en général, ils ont été trop hâtivement élaborés.

Le modèle contractuel est manifestement celui qui clarifie le mieux les responsabilités, oblige les autorités publiques à définir leurs objectifs en concertation avec les usagers-habitants et permet des mécanismes d'incitation et de contrôle efficaces, tout en responsabilisant l'opérateur et en favorisant l'amélioration régulière de ses performances.

IV. Tarification et financement des services essentiels

IV. 1. Les politiques tarifaires doivent bien sûr être soigneusement discutées et définies, selon les services et selon les pays et leur degré de développement.

Tout d'abord, il faut éviter de tomber dans le piège de la gratuité générale :

- la gratuité génère le gaspillage et la dégradation du patrimoine (non entretenu) et de la qualité de service, faute de ressources suffisantes ;
- les pauvres payent en définitive souvent plus cher que les riches pour un service de moindre qualité (porteurs d'eau ou bornes fontaines gérées par des privés) et les pauvres peuvent en réalité contribuer au coût du service, notamment d'eau , en fonction de leur capacité contributive, même si l'eau n'est pas une marchandise, mais un bien public ;
- il est parfaitement possible de prévoir une quantité d'eau gratuite pour les plus démunis, ou de cibler des aides (au branchement ou au tarif) pouvant être assises sur une péréquation tarifaire.

La priorité de toute politique tarifaire, c'est donc de déterminer le partage des coûts entre les différentes catégories d'usagers et les contribuables selon les caractéristiques des infrastructures (durée d'amortissement) et de la capacité à payer (niveau et répartition des revenus disponibles).

Des solidarités peuvent, et même devraient, être organisées entre générations, vu la longue durée de vie des ouvrages et entre territoires (centres-villes, banlieues ou zones rurales).

Une conclusion possible pour la tarification, c'est que les recettes d'exploitation couvrent au moins le « petit équilibre » pour les services essentiels et notamment les « utilités ».

Seuls les services utilisés principalement par les opérateurs économiques peuvent et doivent couvrir normalement le coût complet du service (électricité, télécommunications).

Des péréquations peuvent être instituées en raison des préoccupations d'équité et traduire une solidarité territoriale et/ou sociale au sein d'une agglomération ou de territoires plus vastes.

IV. 2. Les politiques de financement

Si l'aide internationale doit être mobilisée à la hauteur voulue, il conviendrait qu'elle vienne compléter (et non pas remplacer) :

- la péréquation locale
- la solidarité nationale (subventions budgétaires) et qu'elle apparaisse sous forme de dons ou de prêts concessionnels.

L'expérience des concessions du type eau et assainissement de Buenos Aires, confrontées à des crises économiques (dévaluation, hyperinflation), et pour lesquelles les tarifs n'ont pas été ajustés, malgré les clauses contractuelles, conduit à retenir trois conclusions en cas de risques de change :

- dissocier d'une part le financement de l'infrastructure à réaliser sous responsabilité publique, avec des financements publics suffisants (au moins pour les ouvrages primaires les plus coûteux), et d'autre part l'exploitation du service, confiée à un opérateur professionnel et devant être équilibrée (affermage) ;
- mobiliser, autant que possible, l'épargne locale souvent abondante, quitte à la sécuriser par des fonds de garantie (cf. fonds de l'AFD) ;
- associer à l'exploitation, autant que possible, des opérateurs publics bien gérés et des opérateurs privés nationaux ou locaux, en fonction de leurs capacités, qui peuvent d'ailleurs être stimulées par des aides internationales (formation, assistance technique, coopération décentralisée...)

V. Les voies et moyens des réformes à conduire dans des pays en développement figurent généralement dans la panoplie suivante des pays développés :

- responsabiliser et former les acteurs :
 - ✓ les autorités publiques, pour une meilleure maîtrise du service ;
 - ✓ les opérateurs, pour une meilleure compétence professionnelle (capacity building) ;
- décentraliser les responsabilités et les moyens financiers vers les collectivités locales, dont le rôle est incontournable, dans un cadre légal et réglementaire défini au niveau national ;
- associer les usagers et les communautés à la gestion du service, car c'est un gage d'efficacité et de durabilité du service ;
- mettre en compétition les contrats bénéficiant de droits exclusifs
- lutter contre la corruption sous ses différentes formes, sans cynisme ni naïveté.
- associer des acteurs privés à des missions d'intérêt général (partenariat privé-public) ;
- proposer des prêts directs aux collectivités locales (risques non souverains) avec différents mécanismes de garantie et de mutualisation des risques (cf. BERD et SFI/BIRD) ;
- ouvrir éventuellement à la concurrence (libéralisation), si le contexte s'y prête et si les conditions de réussite en sont réunies ;
- privatiser non pas les infrastructures mais les sociétés d'exploitation, à condition de le faire dans la transparence. Il ne s'agit pas de racheter les infrastructures passées en lieu et place de faciliter le financement des infrastructures futures !

La meilleure combinaison de ces différentes politiques doit être recherchée selon les pays, le moment et le contexte. Pour les pays en développement, ni la libéralisation, ni la privatisation totale n'apparaissent forcément judicieuses, même si elles ont pu être préconisées et expérimentées dans le passé, ici ou là.

V. 1. La voie de la concurrence dans les « utilités »

Il faut bien sûr distinguer la « concurrence dans le marché » (avec pluralité d'acteurs ou nombre d'acteurs limités) et la « concurrence pour le marché » (monopole naturel) avec mise aux enchères des droits exclusifs.

Les mécanismes incitatifs incorporés au contrat sont au moins aussi efficaces que la mise en compétition initiale au moment de l'attribution du contrat, car ils jouent durant toute la durée du contrat.

Les contrats de long terme sont en outre des contrats incomplets qu'il faut pouvoir ajuster périodiquement en fonction de l'évolution des paramètres externes. La négociation et la renégociation apparaissent donc incontournables pour mieux maîtriser les risques et intégrer les événements bouleversant le contrat. Beaucoup appréhendent cette négociation comme source majeure de corruption, mais la corruption existe aussi sans la négociation ! Le risque n'est donc pas plus grand !

Il faut éviter les collusions ou les ententes entre opérateurs, liées

- à un trop grand nombre de candidats consultés,
- au coût non indemnisé des études nécessaires pour répondre à la compétition,
- au choix fondé sur le seul critère du prix ou de la demande de subvention ou du versement d'un droit d'entrée.

Il n'y a pas de solution miracle ou optimale de mise en compétition car l'efficacité de la commande vient en contradiction avec l'équité d'accès à cette même commande publique.

Les décideurs doivent donc avant tout assumer leurs responsabilités en toute clarté. La démocratie y concourt manifestement.

La dissociation des infrastructures et des services (unbundling) peut permettre « l'accès des tiers aux réseaux », une plus grande maîtrise publique sur l'infrastructure (qui est un « bien public » caractérisé par une longue durée de vie et des irréversibilités) et une ouverture à la concurrence des services. Mais cette dissociation est-elle vraiment adaptée aux pays en développement ?

V.2. Considérations sur quatre formes différentes de corruption

a) La petite corruption à grande échelle est souvent caractéristique du secteur public dans les pays en développement. Elle repose sur des salariés ne travaillant qu'à mi-temps, des recrutements non transparents (népotisme) et sur le clientélisme, les usagers ne payant que partiellement ou pas du tout leurs factures, notamment les riches et les administrations. Les dirigeants bénéficient en outre, généralement, de « libéralités » à diverses occasions.

En confiant la gestion du service à des opérateurs professionnels généralement privés, on peut s'engager dans un cercle vertueux reposant sur :

- des salariés mieux formés, plus productifs et mieux payés ;
- un service de meilleure qualité incitant les usagers à payer (menaces effectives de coupure) ;
- un autofinancement des investissements de renouvellement ou de développement notablement accru.

En rompant les liens clientélistes entre les autorités publiques et les salariés ou les usagers, une amélioration sensible peut être atteinte : « jusqu'à deux fois plus de recettes pour près de deux fois moins de dépenses » constitue un ordre de grandeur, dans certains cas.

b) La corruption liée à la passation de contrats, à leur contrôle et à leur renégociation éventuelle, constitue le sujet prédominant voire exclusif de préoccupation des bailleurs de fond ou des organismes de contrôle.

L'exécution des contrats et la manière de les solder mériteraient pourtant au moins autant d'attention que le choix initial.

La transparence, le développement de la démocratie et les sanctions des infractions sont les voies à privilégier pour diminuer les risques de tentation. En outre, il faudrait éviter les « kamikazes » et les « margoulins » qui peuvent d'ailleurs être les deux à la fois et accroissent sensiblement les risques de dérapage. Seuls les opérateurs sérieux veulent maintenir leur « réputation », car c'est un de leurs actifs le plus précieux.

c) La grande corruption au sommet des Etats à l'occasion des grands contrats, des ventes de pétrole ou d'armes ou des privatisations se traduit par un véritable trafic d'influence ou une forme de racket (taxation), même habillés par la voie diplomatique.

d) Les phénomènes mafieux se développent à grande échelle dans de nombreux pays, depuis la chute du Mur de Berlin, notamment.

La source majeure d'inefficacité vient de la petite corruption à grande échelle qui représente des montants considérables ; les trois autres types de corruption, manifestement plus répréhensibles moralement, représentent également des détournements conséquents.

En outre, la corruption est de nature systémique : il faut comprendre les mécanismes économiques et sociaux sous-jacents pour mieux engager des démarches de progrès, en s'attaquant en priorité aux phénomènes les plus importants et en traitant simultanément les principaux aspects du problème.

Conclusion

La démarche portée à l'origine par l'Institut de la Gestion Déléguée, et soutenue par la France, est désormais prise en charge par l'Agence ONU-Habitat, la seule à associer les collectivités territoriales à ses travaux et par l'UNITAR (autre agence de l'ONU).

Il est possible que la question soit portée en 2007 au Conseil Economique et Social de l'ONU, puis en Assemblée Plénière.

Notre démarche de proclamation des droits d'accès aux services essentiels et d'extension progressive de leur champ a rencontré un succès manifeste auprès de multiples interlocuteurs. La France a été rejointe par l'Afrique du Sud, le Brésil, les Philippines et la Suisse avant de voir une proposition commune de ces cinq pays adoptée à Nairobi en avril 2005 (ONU-Habitat).

Préciser les objectifs à atteindre par étapes apparaît une nécessité incontournable. D'où l'importance des principes et règles (guide-lines) que le présent article s'efforce de proposer en terme de gouvernance et de financement pour avoir des chances de réussir.

La simplicité et l'évidence de ces principes n'a pas conduit, jusqu'à présent, un grand nombre des décideurs concernés à les respecter, ce qui explique, en partie, le relatif échec des politiques correspondantes. Réciproquement, des exemples de réussite durable, fondés sur ces principes, paraissent leur conférer une certaine pertinence.

Par une démarche similaire, il se trouve que le rapport Camdessus sur l'eau (Robert Laffont – Paris 2004) a proposé des recommandations convergentes.

L'approche globale de l'ensemble des services essentiels élargit bien sûr le champ de vision dans une perspective dynamique, qui évite de se focaliser sur l'eau, objet de l'essentiel des polémiques avec les altermondialistes. Leurs critiques des opérateurs privés d'eau, qui ne représentent qu'une part marginale des exploitations dans le monde, seraient plus utiles s'ils avançaient des propositions constructives et s'ils mettaient en avant des exemples de réussite durable de gestion publique dans les pays en développement.

Le débat ne fait que commencer. Sans préconiser de modèles a priori, il faut se donner les moyens d'analyser sereinement les solutions possibles et viables, sans en écarter aucune, pour mieux décider et se fixer des objectifs aussi ambitieux que réalistes !

Il est clair que la bonne gouvernance reste un préalable au financement qui en sera d'autant mieux mobilisé et utilisé.

Bibliographie Sommaire

La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux, Avis du CES 2001, Rapporteur Claude Martinand

La Charte des services publics locaux, 16 janvier 2002, AMF/ADF/ARF/IGD

La Charte des services essentiels, Version 1 du 29 août 2002 – Version 6 d'avril 2005, IGD

Les deux Chartes sont accessibles sur le site de l'IGD : www.fondation-igd.org

Michel Camdessus, Bertrand Badré, Ivan Chéret, Pierre-Frédéric Ténière-Buchot, Eau, Robert Laffont, Paris 2004

« Régie, marché, partenariat, délégation.

Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? » - Institut de la Gestion Déléguée, Président du groupe Christian Babusiaux, Rapporteur Claude Lucas de Leyssac – La Documentation Française, Paris 2005

« Access to basic services for all

Partnerships : clarification of the responsibilities of the stakeholders », prepared by UNITAR and UN-HABITAT (revised version january 2006)