

---

# **La contractualisation : une clé pour la gestion durable des services essentiels**

---

Rapport du groupe de travail  
« Gestion contractuelle des services essentiels »  
du comité pour la Charte des services essentiels  
de l'Institut de la gestion déléguée  
coordonné par Jean-Marie Tétart et Cédric Le Bris

Contact : Aymeric Blanc, AFD

Agence Française de Développement  
Département de la Recherche

## **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

# Sommaire

<b>PRÉFACE</b> .....	9
<b>LE GROUPE DE TRAVAIL</b> .....	13
<b>ESSAI DE DÉFINITION DE LA NOTION DE CONTRACTUALISATION POUR LES SERVICES PUBLICS DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET ÉMERGENTS</b> .....	15
1. Exploration autour et au cœur de la contractualisation .....	17
2. Proposition de caractérisation de la contractualisation .....	24
<b>PREMIÈRE PARTIE : UN CADRE CONTEXTUALISÉ ET PARTAGÉ PAR TOUS LES ACTEURS POUR CONTRACTUALISER</b> .....	27
<b>LA CONTRACTUALISATION : UN PROCESSUS POLITIQUE DE VISION PARTAGÉE ET FONDATRICE DE NOUVEAUX PARTENARIATS</b> .....	29
1. L'accès aux services de base : une responsabilité exigeant l'implication de tous les acteurs du secteur .....	31
2. La contractualisation comme dynamique de coproduction des services pour tous .....	32
3. Les chartes de services publics locaux : des effets positifs à plusieurs niveaux .....	33
<b>L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE, UNE QUESTION DE GOUVERNANCE ÉQUILIBRÉE</b> .....	37
<b>UNE APPROCHE SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ</b> .....	41

1. Malentendus et incompréhensions sur les notions clés du contrat .....	42
2. La culture comme manière spécifique de donner sens aux termes d'un contrat .....	43
3. Jeux de pouvoir et dimension politique.....	47

## **L'INGÉNIERIE SOCIÉTALE, COMPOSANTE PRÉALABLE DE LA PÉRENNITÉ DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT .....**

1. La mise en œuvre réussie du projet « Alimentation en eau potable » en Haïti.....	52
2. Analyse des composantes sociétales de la crise .....	56
3. Conclusions et recommandations .....	59

## **LE QUADRILOGUE DU TOGO POUR CONSTRUIRE UNE VISION PARTAGÉE DES ENJEUX .....**

1. Le quadrilogue comme instrument du changement.....	64
2. Une dynamique prometteuse qu'il faut consolider .....	66
3. Conclusion.....	69

## **STRATÉGIES MUNICIPALES CONCERTÉES, UN OUTIL POUR AMÉLIORER L'ACCÈS DE TOUS AUX SERVICES D'EAU POTABLE ET D'ASSAINISSEMENT .....**

1. Contexte .....	71
2. Définition et objectifs .....	76
3. Les grandes étapes dans l'élaboration d'une stratégie municipale concertée d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous.....	77
4. Les enseignements tirés de l'expérience de Dschang au Cameroun .....	78

## **MÉTROPOLISATION ET GESTION DES SERVICES ESSENTIELS : ENJEUX ET PERSPECTIVES .....**

## **UNE VISION GLOBALE DU TERRITOIRE ÉCONOMIQUE DES SERVICES ESSENTIELS : LE CAS DE LA GESTION DES DÉCHETS MÉNAGERS EN FRANCE .....**

1. Un périmètre étendu pour la contractualisation .....	86
2. Le financement de la filière économique des déchets ménagers .....	88
3. Conclusion.....	92

<b>GOVERNANCE URBAINE ET GOUVERNANCE DES SERVICES</b> .....	93
1. Une croissance urbaine mondiale d'une ampleur inédite .....	94
2. Gouvernance urbaine, développement urbain durable et fourniture des services essentiels .....	95
<b>L'AMÉNAGEMENT DES VILLES ET LES SERVICES ESSENTIELS</b> .....	99
1. Une trame urbaine adaptée aux contraintes du site.....	100
2. Un repérage géographique et un enregistrement précis des usagers .....	101
3. La planification des services : des choix politiques à mettre en débat.....	102
4. Comprendre la demande des usagers et préparer la gestion contractuelle...	103
5. Conclusion.....	104
<b>SECONDE PARTIE : LE CONTRAT ET SES PROLONGEMENTS COMME CADRE SOUPLE DE RESPONSABILISATION DES ACTEURS</b> .....	105
<b>QUEL CONTRACTANT POUR GÉRER LES SERVICES ESSENTIELS ? LES DÉTERMINANTS DU CHOIX DU MODE DE GESTION</b> .....	107
1. Quelle performance attendue pour le service rendu ?.....	108
2. Quel mode de gestion pour atteindre ces performances ? .....	110
3. Conclusion : après le choix, la régulation.....	115
<b>LA CONTRACTUALISATION AVEC LES OPÉRATEURS D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT EN AFRIQUE</b> .....	117
1. La démarche de préparation du programme contractualisation .....	118
2. La mise en œuvre du programme de contractualisation .....	122
<b>LA RÉGULATION DE LONG TERME DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : UNE ÉTHIQUE DE LA RESPONSABILITÉ ?</b> .....	125
1. Le partenariat public-privé, facteur de régulation sociale ? .....	126
2. L'opérateur, principal acteur de l'utilité sociale du partenariat public-privé ?..	127
<b>DES GAINS ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX PARTAGÉS GRÂCE AU PPP : LE CAS DE LA GESTION DES DÉCHETS À ALEXANDRIE</b> .....	131

<b>LES PETITS OPÉRATEURS PRIVÉS DE L'APPROVISIONNEMENT EN EAU À MAPUTO</b> .....	135
1. Un développement spectaculaire du secteur informel.....	135
2. Quel accompagnement de la transition institutionnelle pour les opérateurs informels ? .....	138
3. Une pluralité des solutions contractuelles et une régulation à inventer .....	140
<b>APPROCHE ÉCONOMIQUE DE L'ACCÈS DES PLUS PAUVRES AUX SERVICES ESSENTIELS</b> .....	145
1. Apprécier la demande solvable des familles les moins nanties.....	146
2. Développer un service public universel .....	149
3. Partenariat entre opérateur principal et opérateurs de proximité .....	150
4. Associer les usagers à la gestion des services essentiels .....	152
<b>ADAPTER L'OFFRE À LA DEMANDE DANS LES PAYS ÉMERGENTS : VERS UNE LOGIQUE DE PROCESSUS ET DE RESPONSABILITÉ SOCIALE PARTAGÉE</b> .....	155
1. Les nombreuses ambiguïtés du contrat et le rôle des parties prenantes ....	156
2. La problématique spécifique des quartiers pauvres et l'innovation sociale introduite par Aguas Argentinas .....	159
3. Le programme « Eau pour tous » .....	162
4. Le programme « Agua más trabajo » .....	163
5. La responsabilité sociale de l'entreprise : partager une vision humaniste du service public .....	165
6. Les services essentiels comme révélateurs de la question sociale argentine .....	168
7. Des résultats objectifs impressionnants, et pourtant .....	171
8. Conclusion : pour une logique de processus contractuel .....	172
<b>L'ÉLECTRIFICATION RURALE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : LE CAS DU PROGRAMME « ACCÈS À L'ÉNERGIE »</b> .....	175
1. Le contexte des zones rurales.....	175
2. Définition d'un modèle adapté à ces contextes .....	176
3. Fonctionnement .....	179
4. Quelles pistes de progrès ouvre l'expérience d'EDF ? .....	180
5. Conclusion .....	181

<b>LA GESTION PATRIMONIALE : ORGANISER LES ACTEURS AUTOUR D'UNE VISION À LONG TERME</b> .....	183
1. Concevoir un service durable du point de vue de la gouvernance générale et des services rendus .....	184
2. Une appréhension technico-économique de l'économie réelle du service .....	186
3. Conclusion .....	190
<b>LE RÔLE DE LA PARTICIPATION DES USAGERS-CITOYENS DANS LA GESTION DES SERVICES ESSENTIELS</b> .....	181
1. Analyse historique .....	192
2. Rôles attendus de la participation .....	194
3. Risques et coûts liés à la participation .....	201
<b>L'ÉCLAIRAGE PUBLIC AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'URBANISATION DURABLES : LE CAS DE CITÉLUZ AU BRÉSIL</b> .....	205
1. Les défis de la ville de Fortaleza : croissance urbaine, équilibres sociaux et environnementaux et gestion des questions énergétiques .....	205
2. La politique d'utilité sociale de Citéluz .....	207
3. La participation au programme Réluz .....	209
4. Une gestion technique optimisée .....	210
5. Conclusion .....	212
<b>ANNEXE – GLOSSAIRE DE LA CONTRACTUALISATION</b> .....	215
<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	231
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	233





**Pierre Jacquet**, chef économiste de l'AFD

**Claude Martinand**, président de l'Institut de la gestion déléguée

Le constat de l'inefficacité des entreprises publiques dans la plupart des pays en développement (PED) et de leur situation financière alarmante a, durant les années 1980, conduit les acteurs du développement à promouvoir une culture marchande en leur sein en vue d'améliorer leur exploitation commerciale. Cette décennie de programmes de réforme des entreprises publiques ayant donné des résultats médiocres, les réformes des années 1990 ont porté sur l'introduction du secteur privé dans les secteurs productifs concurrentiels mais aussi dans les services publics. En effet, l'apport d'un opérateur privé, souvent étranger, par son expérience de gestion, sa maîtrise technique et ses capacités de financement des investissements, était présenté comme le seul moyen d'assainir les finances publiques et d'atteindre des objectifs de service public (raccordement de la population aux réseaux d'infrastructures en particulier). Le concept de « privatisation » ayant une forte charge émotive négative et les États souhaitant conserver leur responsabilité dans ces secteurs, le modèle de « partenariat public privé » (PPP), qui repose sur une logique de communauté d'intérêts et de partage des risques entre les parties, a été alors présenté comme une solution particulièrement adaptée pour faire face aux besoins considérables des pays concernés.

Le bilan des premières expériences de PPP dans les PED, bien qu'encore difficile à établir, apparaît cependant décevant : problèmes financiers et politiques, renégociation

des contrats aboutissant dans de nombreux cas à un abandon ou à un non-renouvellement, améliorations de service inférieures à des objectifs souvent trop ambitieux, répartition inégale des bénéficiaires, mauvaise perception par les opinions publiques. Le modèle a aujourd'hui à la fois des difficultés à attirer les opérateurs privés et à convaincre les autorités publiques. Certaines expériences positives incitent pourtant à approfondir la réflexion et à reconnaître les limites de l'approche afin de promouvoir des solutions pérennes, quitte à élargir le champ du PPP en dehors du schéma classique de gestion déléguée à un opérateur privé étranger. Des partenariats peuvent en effet être envisagés avec d'autres acteurs comme les privés locaux, la société civile, les collectivités territoriales, etc. Les opérateurs publics nationaux peuvent également tirer parti de relations davantage formalisées avec les autorités publiques. Les conditions de réussite de tels partenariats, qui supposent une relation de confiance de longue durée entre les acteurs qui les composent, doivent en particulier être explicitées dans le contexte des géographies locales souvent marquées par un État faible et soumis à diverses prédatations, un secteur privé peu développé et largement informel, et une population peu solvable et mal représentée.

Le département de la Recherche de l'AFD a lancé, en septembre 2005, des travaux visant à tirer des leçons des expériences de PPP réalisées dans plusieurs secteurs d'infrastructures en Afrique (eau, électricité, transports) et intégrant aux analyses économiques (incitations contractuelles, financement des investissements, etc.) une approche sociologique et politique des questions de régulation.

L'AFD s'est, dans ce contexte, rapprochée de l'Institut de la gestion déléguée (IGD). Depuis sa création en 1996, l'IGD est un pôle de réflexion dans le domaine de la gestion des services publics qui a défini une Charte des services essentiels dans laquelle le choix du mode de gestion est important mais où d'autres principes sont également mis en avant pour proposer une vision globale de la gestion des services essentiels, incluant l'ensemble des parties prenantes : l'État, les autorités locales, les opérateurs (publics, privés, mixtes ou associatifs), les usagers, les citoyens, les générations futures, etc.

L'AFD est ainsi membre du comité pour la Charte des services essentiels de l'IGD et participe à ses différents travaux. L'un de ces travaux a consisté à approfondir la notion de contractualisation dans la gestion des services essentiels à travers un groupe de

travail animé par Jean-Marie Tétart, conseiller du président de l'IGD. Ce groupe de travail a réuni, depuis fin 2006, une vingtaine d'experts et de professionnels, ressortissant majoritairement mais non exclusivement de la sphère francophone et dotés d'une large expérience internationale<sup>1</sup>.

Le terme de **contractualisation** est apparu plus englobant que celui de PPP ou de gestion déléguée pour désigner, au-delà des relations entre une autorité publique et un opérateur de service essentiel, l'ensemble des relations entre tous les acteurs impliqués dans la gestion des services essentiels et qui peuvent intervenir en amont ou en aval de la relation contractuelle principale (autorité/opérateur), dans des domaines bien plus étendus que les aspects opérationnels et économiques que recouvre cette relation principale. La contractualisation apparaît ainsi comme un mode de fonctionnement, un outil, de la gouvernance.

En mettant en avant le terme de contractualisation, le groupe de travail avait également pour objectif de rendre davantage visibles les acteurs, avec leurs intérêts, leurs contraintes, leurs valeurs et leurs cultures, dont l'objet contractuel (au sens large) fournit un cadre d'accord ponctuel, au périmètre et à la temporalité définis, contraignant mais librement consenti.

En ce sens, la contractualisation apparaît comme un processus éminemment politique, soumis à la tension des intérêts des acteurs, mais capable de proposer un cadre d'action commun et concerté.

Les participants de ce groupe de travail ont cherché à exprimer, chacun dans leurs domaines respectifs d'expertise, le sens de la notion de contractualisation dans leur pratique des services essentiels, et l'ensemble de ces contributions a donné lieu à une synthèse largement diffusée par l'IGD dans l'ensemble des enceintes françaises et internationales. L'AFD pour sa part, devant l'intérêt et l'originalité des contributions individuelles des différents auteurs, a souhaité assurer leur publication dans son ensemble, le recueil constitué s'intégrant parfaitement à sa réflexion sur les PPP et sur la régulation et élargissant les terrains d'analyse aux pays développés et aux PED en dehors de l'Afrique, notamment en Amérique latine.

---

1. La liste des membres du groupe de travail figure ci-après.

Ces contributions ont été classées en deux parties : la mise en place d'un cadre d'action contextualisé et partagé par tous les acteurs ; et le contrat et ses prolongements comme cadre souple de responsabilisation.

# Le groupe de travail

## Président

MARTINAND Claude, président de l'Institut de la gestion déléguée (IGD)

## Rapporteurs

TETART Jean-Marie, conseiller du président, IGD

LE BRIS Cédric, chargé de mission, IGD

## Participants

BAECHER Cédric, Nomadeis-Veolia Environnement

BARCELO Jean-Yves, conseiller régional, Organisation des Nations unies-Habitat

BLANC Aymeric, économiste, Agence Française de Développement (AFD)

BOTTON Sarah, sociologue, Institut du développement durable et des relations internationales - Institut de recherche pour le développement (IDDRI-IRD)

BRAILOWSKY Alexandre, directeur de programme, Suez-Environnement

COUTARD Olivier, directeur du Laboratoire techniques, territoires et sociétés (LATTS) et chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

DUTREIX Nicolas, Nomadeis-Veolia Environnement

GUIFFANT Pascale, chargée de projet, Suez-Environnement

HERON Dominique, directeur de programme, Veolia Environnement

HERRERA Constance, doctorante, École nationale d'administration publique du Québec

HEURAUX Christine, directrice du pôle Accès à l'énergie, EDF

JAMATI Claude, consultant, Institut de la Banque mondiale

JANSSENS Jan, ancien directeur du programme eau, Institut de la Banque mondiale

JOST Raymond, secrétaire général, Secrétariat international de l'eau (SIE)

KODJOVI Marie-Joëlle, doctorante-chargée de mission, IGD  
LAMBRECHT Stef, directeur, Protos-Belgique  
LE BLAN Vincent, délégué général, Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement (FNADE)  
LE JALLE Christophe, responsable de programme, programme solidarité-eau (PS-Eau)  
L'HOPITAL Louis, chargé de programme ville, Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement (ISTED)  
LORRAIN Dominique, directeur de recherches, CNRS  
MOURAREAU Olivier, architecte et urbaniste de l'État, chargé de la gouvernance urbaine, ministère des Affaires étrangères et européennes  
OUERGHI Amara, secrétaire régional, Métropolis  
TAPIN Daniel, avocat à la cour, Émergence Consult  
VAN DE VYVER Pierre, délégué général, IGD  
VEZINA Marc, consultant, PS-Eau/ISTED  
ZOUGGARI Mounir, directeur général adjoint, chargé de la stratégie, ONEP

## Édition

BLANC Aymeric, économiste, AFD  
LE BRIS Cédric, chargé de mission, IGD

# Essai de définition de la notion de contractualisation pour les services publics dans les pays en développement et émergents

Daniel Tapin, avocat

L'objectif est ici de proposer une définition de l'ensemble des opérations qui concourent à la signature d'engagements réciproques de type contractuel entre des autorités publiques (État, collectivités décentralisées) et des entreprises publiques et/ou privées (sociétés, établissements, offices) ayant les caractéristiques suivantes :

- **la création, l'amélioration, le développement et la pérennisation des services publics, services universels<sup>2</sup> ou d'intérêt général** : c'est-à-dire les services qui concourent directement à la préservation de la santé et de l'hygiène des populations tels que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, ainsi que ceux qui permettent d'accéder à une participation minimale à la vie économique et sociale d'une communauté tels que l'électricité et les transports en commun ;
- **dans les pays en développement et les pays émergents** : cette précision est d'importance car même si ces services sont technologiquement semblables

2. Y compris dans sa double acception, à savoir celle consacrée par le droit européen de services nécessaires ou indispensables à la vie des individus et qui leur sont proposés par le marché, à des coûts et selon des normes de qualité acceptables, ainsi que celle consacrée par quelques États en développement et qui impose un « service minimum obligatoire » de certains services publics de base tels que la distribution de l'eau potable.

sous toutes les latitudes, leur nature, leur contenu ainsi que l'urgence et l'ampleur des besoins à satisfaire sont très sensiblement différents dans les pays développés et les pays en développement ou émergents ;

- **par le biais d'opérations d'acquisition, de délégation de gestion, de reprise ou de restructuration de biens ou d'activités ou les deux à la fois** et impliquant la plupart du temps des adaptations institutionnelles en même temps que de larges emprunts aux outils, méthodes et procédures utilisés par le secteur privé ;
- **et qui peut être rangée sous le vocable de contractualisation.**

Pour autant, cette première tentative de description synthétique des composantes de la contractualisation rend-elle fidèlement compte et de façon exhaustive de ce concept et en constitue-t-elle une définition suffisante ? Poser la question, c'est déjà y répondre par la négative et admettre que la définition ainsi proposée constitue au mieux une première esquisse de la réalité de la contractualisation.

Les difficultés sont nombreuses et résident pour une part dans le fait que les opérations qui préparent, consacrent et mettent en œuvre la contractualisation sont variables, complexes et dépendantes, non seulement les unes des autres, mais aussi des époques et de l'environnement dans lesquelles elles interviennent. Il est dès lors difficile de les appréhender et de les définir sans risquer de trop les réduire.

L'entreprise de définition est d'autre part fortement tributaire des contrats en cause, en raison de **leur objet** (l'accès pour le plus grand nombre à des services permettant de vivre décemment et de participer à la vie de la communauté) et **de certaines parties signataires** (l'État et ses démembrements), qui font qu'ils intègrent, au-delà de leur portée juridique et de leur dimension économique, une dimension sociale et politique souvent déterminante.

La définition d'un concept peut être abordée sous deux angles : la **définition réelle**, décrivant la nature d'un concept, et la **définition nominale**, décrivant ce qu'il signifie.



Or, on s'aperçoit qu'il n'existe pas de normes à la contractualisation, pas plus que de contrats-types obligatoires, de relations banalisées, d'engagements immuables, de parties disposant systématiquement des mêmes droits et prérogatives et que le seul recours du juriste à la recherche de définition est de tenter d'utiliser la terminologie juridique nominale pour décrire ce que peut être la réalité de la contractualisation. Définir, c'est également et notamment pour le juriste, structurer, classer et forcément réduire<sup>3</sup>. En somme, le juriste chargé d'une proposition de définition de la contractualisation doit élaborer une construction réalisée à partir des briques que constituent les définitions juridiques nominales pour rendre compte des définitions réelles de l'édifice de la contractualisation, tant cette réalité est multiple, complexe et relative.

## **1. Exploration autour et au cœur de la contractualisation**

### **1.1. Les contours de la contractualisation**

Dans ce développement, un certain nombre de pratiques et de concepts seront analysés afin d'aider à une meilleure identification de la notion de contractualisation. Cette analyse devrait permettre de dire ce qu'est la contractualisation et ce qu'elle n'est pas.

- Contractualisation et marchandisation

Un certain nombre d'auteurs ont cru établir une relation entre le concept de contractualisation et celui de marchandisation, en voyant dans le recours aux techniques contractuelles l'irruption préméditée et obligatoire du secteur privé.

Or, s'il est indéniable que le terme trouve ses racines juridiques dans le droit civil et le droit commercial, il est d'abord l'illustration de l'utilisation d'une technique juridique visant à faire naître et se rencontrer l'expression et l'échange d'idées et de volontés que l'environnement institutionnel national ou international n'a pas prévu ou ne favorise pas.

3. Selon Wikipédia : « Le concept de définition [...] implique et indique des choix : quels objectifs (parmi d'autres) la nouvelle définition [sert-elle] ? Quels acteurs sert-elle ? C'est un outil utile, mais pas indifférent. »

L'illustration de cette proposition est donnée à l'occasion de la mise en œuvre des grandes causes humanitaires. Les États (souvent sous la pression internationale) signent des traités, des accords, des déclarations de lutte, de défense, de protection, de sauvegarde, de non-discrimination ou de non-prolifération. Néanmoins, ces derniers demeurent souvent lettre morte et ont vocation à être rapidement remplacés par d'autres traités, accords etc. sauf lorsque des actions nationales et surtout internationales de mise en application de ces engagements sont entreprises par des parties prenantes représentant des militants de la cause ou la société civile.

Désireuses de passer de la pétition de principe à la mise en œuvre de plans d'action, les parties concernées auront régulièrement recours à la contractualisation, c'est-à-dire à la mise en cohérence et la concrétisation d'un certain nombre d'engagements à mettre en œuvre des opérations ou à mettre à disposition des moyens, pour atteindre les objectifs ou les résultats escomptés par chacune des parties.

**Dans ce cas, les enjeux de la contractualisation ne sont pas de ramener ses grandes causes dans le domaine marchand, mais de trouver les moyens d'un dialogue et les procédures d'application et de suivi qui permettent à chacune des parties de se faire entendre, comprendre et de s'engager à remplir ses obligations, sur des bases préalablement discutées.**

18

Cette proposition s'illustre également lorsqu'un État ne disposant plus d'une crédibilité quant à ses promesses et ses engagements, ou renonçant à recourir aux expédients habituels du Prince, décide de s'asseoir à la table de négociation, par exemple pour mettre en place un système sanitaire destiné aux plus démunis. Loin de préoccupations mercantiles, ces négociations se traduiront la plupart du temps par la signature de conventions retraçant les engagements respectifs et réciproques de chacun.

Ainsi, on peut raisonnablement avancer que la contractualisation n'est pas *in fine* synonyme de marchandisation du (ou des) secteur(s) concerné(s).

Enfin, une troisième illustration a trait aux États ayant hérité d'une tradition d'économie planifiée ou aux pays à forte présence de l'État dans les services publics,

engendrant un système d'organisation des activités basé sur le « tout État ». Ce modèle s'est largement essoufflé au fil du temps, faute de ressources et d'efficacité. Pour sortir du cercle vicieux des engagements souscrits mais non tenus, des compromis mal négociés et des compensations léonines, les sociétés publiques et leurs États cherchent – souvent sans introduire une participation du secteur privé – à retrouver des procédures d'action, de suivi et de contrôle leur permettant de replacer chacun des acteurs dans son rôle et face à ses obligations et responsabilités.

Ici encore, la contractualisation des relations entre structures publiques n'a pas pour objet la marchandisation des services publics concernés, mais la rationalisation et la transparence des relations et engagements entre les entités publiques impliquées.

En définitive, on peut voir au travers de ces exemples que le recours à la contractualisation n'est pas synonyme, loin s'en faut, de marchandisation. Elle constitue bien plus une technique à laquelle les organisations nationales ou internationales ou des opérateurs publics ont recours face à des États défaillants, afin de proposer et d'assurer de façon explicite l'application et le respect d'engagements eux aussi explicites.

- Contractualisation et contrats

On serait tenté de voir dans la contractualisation la construction juridique et la mise en relation d'un réseau de contrats, à l'image de ce qui peut être fait lors de l'élaboration d'opérations complexes telles que des marchés clé en main ou des opérations de type BOT (*Build, Operate and Transfer*, soit construire, exploiter et transférer)<sup>4</sup>. Dans de tels projets, chaque partie signe un ou plusieurs contrats avec une ou plusieurs autres parties dans son domaine de compétence et d'activité, ces contrats formant ainsi la mosaïque juridique permettant d'assurer la réalisation technique, le financement et l'exploitation du projet ainsi que la gestion des risques inhérents.

Si la contractualisation peut prendre cet aspect, elle revêt le plus souvent des formes beaucoup plus variées, tant par la nature des engagements pris que par leur

4. Une opération de type BOT est un accord par lequel une entité publique ou privée passe un contrat avec une entité privée pour le financement, la construction, l'exploitation et l'entretien d'un projet d'infrastructure pour une période déterminée. Au terme du contrat, la propriété de l'infrastructure revient à l'entité délégante.

dimension et leur forme. Il n'est pas rare par exemple que certains documents empruntent plus du domaine relationnel que du domaine de l'opposabilité juridique ; ou que les engagements souscrits ne soient pas assortis de sanctions et que l'une des parties aux contrats dispose du pouvoir de réformer la règle du jeu de la contractualisation.

Dans les montages de ce type, il est fréquent de voir cohabiter, pour se compléter, des engagements unilatéraux (lettre de politique sectorielle), des documents de cadrage et de planification d'actions à réaliser (plans ou schémas directeurs), des contrats multipartites (convention de délégation de gestion) et des contrats de financement. De plus, ces contrats et conventions sont le plus souvent pilotés par des structures qui ont préféré, pour leur statut et leur organisation, des formes à dominante contractuelle (emprunt aux sociétés commerciales) plutôt qu'institutionnelle (organisation para-étatique).

**En fait, l'efficacité de la contractualisation résulte en bonne partie de la diversité des moyens mis en œuvre, des arrangements contractuels et de leurs possibilités d'évolution. Pour être pertinents, ces montages doivent allier le souci du « sur mesure » et de l'adaptation.**

### ***1.2. Le cœur de la contractualisation***

- Contractualisation et rôle de l'État

Cette association est au cœur du processus de contractualisation car l'État (et ses démembrements ou les collectivités territoriales) reste, soit en qualité d'autorité en charge des services publics, soit en tant que maître des ouvrages, soit en qualité d'opérateur, le partenaire incontournable de la contractualisation.

Le terme partenaire n'est pas fortuit, car la contractualisation suppose une évolution du mandat de l'État qui, au-delà de ses fonctions strictement régaliennes, doit désormais dans le même temps favoriser l'émergence de la contractualisation, s'engager dans le processus et maintenir l'équilibre des relations contractuelles. C'est sans doute dans ce domaine que réside l'un des obstacles majeurs à surmonter pour assurer la réussite de la contractualisation.

Le rôle de l'État est complexe et les acteurs qui le représentent n'y sont bien souvent pas préparés.

Pour l'État, **soutenir l'émergence de la contractualisation** consiste à apporter un soutien résolu, cohérent et conséquent favorisant la mise en place d'une politique de contractualisation, tout en assumant son pouvoir régalien sur les choix stratégiques d'orientation de la politique sectorielle.

**L'engagement de l'État dans le processus de contractualisation** implique pour lui d'assumer deux responsabilités : d'une part, celle de ne pas abandonner le secteur au profit d'autres opérateurs, et notamment des opérateurs privés et, d'autre part, celle d'être partie prenante au(x) contrat(s) et ce si possible au même titre et sur un pied de relative égalité avec les autres parties.

**Enfin, le maintien de l'équilibre des relations contractuelles** constitue une tâche ardue et particulièrement délicate dans laquelle l'État peut adopter deux attitudes, à savoir : être partie aux contrats et le régulateur des activités, des droits et obligations que ces contrats génèrent ; ou bien accepter que cette activité de régulation soit assurée par une autorité autonome par rapport à toutes les parties, et en particulier par rapport à l'État.

**En définitive, la contractualisation implique nécessairement de la part de l'État et ce, quel que soit le rôle qu'il assume, l'acceptation d'une régulation : qu'il s'agisse d'une autorégulation engendrant une position de juge et partie ou d'une régulation par autorité interposée.**

Cette diversité des postures de l'État dans la contractualisation mériterait d'ailleurs une analyse plus approfondie, ne serait-ce que pour mieux en sérier les besoins et apporter des solutions alternatives à l'impréparation des acteurs qui doivent les assumer.

- Contractualisation et concurrence

Les pays développés ont vu dans la contractualisation appliquée à un certain nombre de secteurs, notamment ceux qui historiquement sont considérés comme non

marchands, un moyen d'introduire la concurrence et les effets bénéfiques qu'en tire le consommateur ou l'utilisateur. Cette concurrence se crée notamment par le recours aux procédures classiques du marché que sont par exemple les appels d'offres.

Dans les pays en développement, si la contractualisation permet de faire appel à la concurrence, ce sera dans la plupart des cas pour recruter, dans un cadre défini et pour des objectifs préalablement identifiés, un opérateur de référence, c'est-à-dire un professionnel aguerri, disposant d'une vaste expérience, rompu aux techniques de pointe et adepte des organisations efficaces. Ce dernier participera à la rationalisation, la professionnalisation et à l'assainissement du secteur ou du service public considéré.

Au-delà de ces cas, le recours à la contractualisation constitue la plupart du temps l'alternative à l'impossibilité de recourir à la concurrence. Les causes de cette impossibilité sont la plupart du temps liées à l'inertie déployée par l'opérateur historique pour se réformer, à la grave dégradation économique et financière du secteur concerné, aux hésitations du gouvernement à adopter des réformes impopulaires et, par voie de conséquence, au refus d'autres opérateurs de s'impliquer dans le processus de réformes, jugeant l'entreprise par trop aléatoire et risquée.

Dans de telles circonstances, le besoin de concurrence ne se révèle d'ailleurs pas une nécessité, tant il est autrement plus impératif, pour assainir la situation des services publics concernés, de s'appuyer sur des partenaires fiables et reconnus dans le secteur d'activités concerné.

**Ainsi, la contractualisation constitue une alternative aux effets attendus de la concurrence en matière de rationalisation des coûts et des activités, d'amélioration des performances et, en conséquence, de pérennisation des activités.**

- Contractualisation et son suivi/évaluation

La complexité relative des schémas contractuels et de leurs relations – et la diversité des acteurs et des engagements – font de la contractualisation un ensemble souvent difficile à piloter et dont on peut perdre rapidement de vue l'objet et les objectifs à atteindre.

En conséquence, il est indispensable de doter les montages de contractualisation de systèmes assurant le suivi des relations, des échanges et des questions à résoudre, en même temps que de systèmes de mesure des performances enregistrées et de comparaison par rapport aux performances attendues. Sans ces dispositifs, les obligations de moyens ou de résultats souscrites risquent de se transformer rapidement en catalogues de bonnes intentions, dont le respect reposera sur la seule bonne volonté des parties.

**Compléter les montages de contractualisation par des instances de suivi, d'échanges et de conciliation, fixer au moyen d'indicateurs simples les objectifs périodiques à atteindre et mesurer les performances réalisées sont des actions indispensables à la crédibilité de la contractualisation et nécessaires à l'atteinte des objectifs et au respect des engagements.**

- Contrat social et contractualisation

À première vue, le détour peut paraître étrange voire saugrenu. Cependant et à y regarder de plus près, le contrat social et la contractualisation comportent bon nombre d'ingrédients communs : la place et le rôle de l'individu dans la communauté humaine, le rôle de l'État par rapport à cette communauté, l'intérêt général impliquant toutes les composantes du corps social dans sa définition, la liberté individuelle, etc.

La définition est par ailleurs fortement tributaire de ces contrats en raison de **leur objet** (le service public ou l'intérêt général) et **de certaines parties signataires** (l'État et ses démembrements), qui font qu'ils intègrent, au-delà de leur portée juridique et de leur dimension économique, une dimension sociale et politique souvent déterminante.

Dès lors, on est tenté d'établir un parallèle entre l'approche philosophique<sup>5</sup> et les conceptions du contrat social, avec les caractéristiques et la conceptualisation de la contractualisation. Force est alors de constater que dans bien des cas, les modèles

5. La conception hobbesienne du contrat social s'inscrit dans une logique sécuritaire. L'état de nature est défini comme une « guerre de tous contre tous » et dans laquelle chacun, guidé par son instinct de conservation, cherche à préserver sa vie. Le contrat social intervient donc pour assurer la sécurité, en aliénant les libertés individuelles des uns sur les autres. L'État est donc là pour rompre avec l'état de nature en restreignant les droits de chacun.

suggérés par les spécialistes de la restructuration des secteurs et de services publics, sont le reflet ou se font l'écho de l'une des conceptions philosophiques de ce contrat social ou en constituent des tentatives de synthèse plus ou moins réussies et achevées. La contractualisation, sous toutes les latitudes, n'échappe pas à cette parentèle.

**Aussi convient-il d'être vigilant et attentif aux grandes orientations prises par les États concernés et de veiller à mettre en cohérence la stratégie de contractualisation avec ces orientations ou avec les caractéristiques et les spécificités de l'environnement dans lequel la contractualisation sera mise en œuvre (par exemple environnement rural ou périurbain).**

## **2. Proposition de caractérisation de la contractualisation**

En conclusion, on peut raisonnablement tirer des analyses et propositions précédentes que la contractualisation des services publics dans les pays en développement comporte les caractéristiques suivantes :

- la contractualisation constitue d'abord une technique juridique à laquelle les organisations nationales ou internationales ou des opérateurs publics ont recours face à des États défaillants, pour proposer et assurer de façon explicite l'application et le respect d'engagements eux aussi explicites ;
- les enjeux de la contractualisation consistent à trouver les moyens d'un dialogue et les procédures d'application et de suivi qui permettent à chacune des parties de se faire entendre, comprendre et de s'engager à remplir ses obligations sur des bases préalablement discutées ;

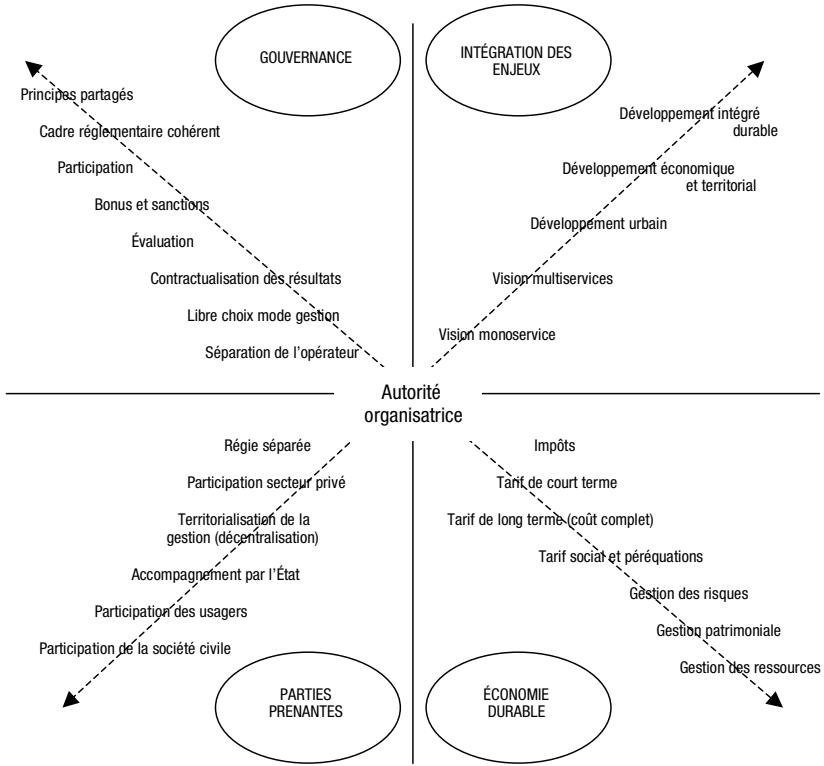
---

5.(suite) Pour John Locke, l'état de nature est caractérisé par les droits naturels que sont la « liberté individuelle » et la « propriété privée », chacun voulant préserver sa liberté et ses biens. Le contrat social intervient pour garantir ces droits naturels, pour assurer leur sauvegarde. L'État est donc instauré pour garantir l'état de nature en lui donnant une sanction légale. Enfin pour Jean-Jacques Rousseau, l'homme est naturellement bon, mais la société le corrompt rapidement, jusqu'à ce que chacun agisse bientôt égoïstement en vue de son intérêt privé. Le contrat social a pour but de rendre l'homme souverain et de l'engager à abandonner son intérêt personnel pour suivre l'intérêt général. L'État est donc créé pour rompre avec l'état de nature, en chargeant la communauté des humains de son propre bien-être par le principe de la volonté générale.



- l'État y joue un rôle central – et ce quel que soit le ou les rôle(s) qu'il accepte d'assumer dans le secteur – et doit accepter de faire l'objet d'une régulation, qu'il s'agisse d'une autorégulation engendrant une position de juge et partie ou d'une régulation par autorité interposée ;
- son efficacité résulte en bonne partie de la diversité des moyens mis en œuvre, des montages contractuels et de leurs possibilités d'évolution. Ces montages doivent, pour être pertinents, allier le souci du « sur mesure » et de l'adaptation ;
- la contractualisation constitue une alternative aux effets attendus de la concurrence en matière de rationalisation des coûts et des activités, d'amélioration des performances et, en conséquence, de pérennisation des activités ;
- l'efficacité de la contractualisation repose d'une part sur le rôle dévolu aux instances de suivi, d'échanges et de conciliation et, d'autre part, sur la mise au point d'indicateurs simples, la définition d'objectifs périodiques à atteindre et la mesure régulière des performances réalisées ;
- la pertinence de la régulation suppose d'être attentif aux grandes orientations prises par les États concernés et de veiller à mettre en cohérence la stratégie de contractualisation avec ces orientations ou avec les caractéristiques et les spécificités de l'environnement dans lequel la contractualisation sera mise en œuvre.

Schéma 1.  
Le périmètre intégré de la contractualisation



---

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **Un cadre contextualisé et partagé par tous les acteurs pour contractualiser**

---



# La contractualisation : un processus politique de vision partagée et fondatrice de nouveaux partenariats

**Jean-Marie Tétart**, conseiller du président, IGD

Il est maintenant couramment admis que la « privatisation de l'infrastructure et de la délivrance des services essentiels » ne peut être que tout à fait exceptionnelle. Dans la très grande majorité des cas, la fourniture de ces services s'organisera autour d'une palette de partenariats public/public et public/privé s'appuyant sur des contrats de durée limitée.

Le contrat liant une autorité publique à un opérateur en charge de la production et de la mise à disposition de services à la population apparaît dès lors comme l'acte central de la fourniture des services essentiels, et particulièrement des services en réseaux. Il dissocie l'entité publique – garante de l'intérêt public et général, chargée d'organiser le secteur et de garantir de manière pérenne et économiquement abordable les niveaux de services à atteindre – de celle qui a la charge de la gestion de ces services et de leur extension.

Le contrat est donc un document écrit qui résume et rend publics la répartition des responsabilités, les objectifs à atteindre, les modes de financement du service et de rémunération de l'opérateur, les modalités d'information des parties prenantes à la fourniture du service, etc.

Ce contrat n'est que la formalisation juridique de ce long processus de contractualisation, dont les différentes étapes constituent une **démarche politique structurante** au niveau d'un pays ou d'un territoire local. Ces étapes comprennent le diagnostic de la situation et l'identification des acteurs, la négociation avec les usagers et habitants des objectifs à atteindre et leur traduction en programme d'équipement, la mesure du taux d'effort acceptable par les usagers à la négociation des mécanismes de solidarité tarifaires, etc.

Plus que le contrat, c'est **la contractualisation en tant que démarche qui est essentielle** : il peut bien sûr exister des contrats-type ou des documents guides mais le meilleur contrat sera celui qui résultera au cas par cas de cette dynamique de contractualisation.

Dans des situations comme celle de la France, où l'ensemble de la population est déjà desservie, le débat autour du contrat ne réapparaît qu'en fonction de l'évolution du coût du service ou de sa qualité au regard de l'évolution réglementaire et de l'apparition de nouvelles normes, ou encore de la conscience citoyenne grandissante concernant les impératifs de développement durable (raréfaction et dégradation des ressources, impact des rejets). Dans un pays où la majorité de la population a une compréhension relativement grande des rôles respectifs de l'État, des collectivités locales, des mouvements de citoyens ou de consommateurs, ce sont souvent ces ingrédients qui conduisent à une relance d'une démarche de contractualisation, qui sera refondatrice du contenu du contrat.

Dans la plupart des pays en développement, les processus très récents de décentralisation sont annoncés comme étant au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté, de développement durable et de l'exercice démocratique. Dans ces pays, **c'est l'amélioration de l'accès des populations aux services de base qui sera très certainement l'un des indicateurs les plus pertinents pour évaluer la réussite de ces politiques de décentralisation**. C'est la promesse de cette

amélioration qui seule peut fonder l'adhésion de la population et sa confiance dans les réformes politiques et qui peut concourir à la re-légitimation de l'action publique souvent prise en défaut lorsqu'il s'agit des services essentiels.

## 1. L'accès aux services de base : une responsabilité exigeant l'implication de tous les acteurs du secteur

L'accès de tous aux services de base ne relève pas, dans la plupart des villes des pays en développement, d'une prouesse technique : apporter de l'eau à une borne-fontaine, l'apporter un peu plus tard à chaque domicile n'est hors de portée d'aucune commune et d'aucun pays. Ramasser des déchets parsemés sur la chaussée ou dispersés dans les quartiers ne devrait pas non plus relever d'un concours international de l'innovation. Beaucoup de services de base ont par ailleurs un coût qui, s'il est partagé de manière juste et progressive entre fiscalité et tarification, entre générations d'usagers et entre usagers de situation économique différente, est alors à la portée des ressources internationales, nationales, locales et individuelles.

Les difficultés rencontrées sont donc d'une autre nature. **C'est l'action publique qui est défaillante**, victime de l'incompréhension, du désaccord ou du désamour qu'entretiennent entre eux les différents niveaux concernés par la fourniture du service. L'État et ses niveaux déconcentrés, les collectivités décentralisées, les opérateurs publics ou privés, les habitants, les usagers, les consommateurs sont incapables de construire ensemble un projet commun.

Il est certainement facile de faire partager l'idée que l'accès pour tous et de manière durable aux services essentiels que sont l'eau, l'assainissement, l'évacuation des déchets, l'énergie, les transports ou encore les télécommunications garantit le développement humain et conditionne les autres services que sont la santé et l'éducation.

Il est en revanche beaucoup moins facile de faire partager l'idée que les services essentiels sont des services économiques et donc marchands, si l'on ne garantit pas en même temps qu'ils doivent être offerts à tous de manière durable, sur la base d'une qualité adaptée et progressive, à un prix supportable et sans impact négatif sur l'environnement.

**La décentralisation en cours dans beaucoup de pays en développement devrait ainsi être le support privilégié pour réaffirmer les responsabilités des différents niveaux dans les services publics.** Elle devrait retenir le processus de contractualisation de la fourniture de ces services comme processus politique de construction d'une vision partagée, base de projets communs au niveau local.

## **2. La contractualisation comme dynamique de coproduction des services pour tous**

Le processus de contractualisation de l'accès aux services de base doit impliquer toutes ces parties prenantes. La refondation des stratégies pour la fourniture et l'accès de tous à ces services appelle à un changement de gouvernance, plaçant **le dialogue entre les partenaires au cœur de la formulation des politiques et des projets.** Seules une vision et une stratégie partagées peuvent faire émerger le consensus nécessaire à l'implication de toutes les parties prenantes dans l'organisation de ces services, de leur financement, de leur contrôle et de leur évaluation. Celles-ci doivent s'inscrire dans une optique pragmatique par rapport aux moyens effectivement disponibles, mais constructive dans une perspective de moyen terme. Cette démarche va au-delà des formules de gestion participative il s'agit là de la coproduction des services pour tous.

**Au niveau national comme au niveau local, le dialogue doit associer l'État ou ses services déconcentrés, les collectivités décentralisées, les opérateurs de service (qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou locaux), les habitants, les usagers, les consommateurs et, dans certains cas, les syndicats.**

Ce dialogue interpartenaires, que l'IGD a baptisé « quadrilogue », doit être l'élément central d'une nouvelle gouvernance des services essentiels.

Il doit pouvoir être engagé au niveau de la nation pour repenser les politiques de fourniture d'accès aux services de base, mais doit être aussi l'armature des projets locaux et le moteur des pratiques des collectivités décentralisées.

Ces démarches conduites au niveau national sont à même d'accompagner les processus de décentralisation en les rendant plus lisibles, en dessinant de manière



concertée des objectifs à atteindre, admissibles par tous et les modalités de fourniture des services de base.

Ce dialogue doit être conduit au niveau local sous la coordination des municipalités qui, dans le cadre de la décentralisation, portent la responsabilité centrale de la négociation de cette vision partagée, de la démarche de contractualisation du projet local.

Constatant nécessairement que la situation vécue n'est pas satisfaisante, ce dialogue permet par un autodiagnostic de **reformuler collectivement une vision globale des enjeux et objectifs. Il permet également de poser les bases d'une dynamique collective de changement**, dont les contraintes et les risques sont identifiés et à laquelle chacun prend part en connaissant le rôle de l'autre et ses contraintes. Chaque acteur prend conscience que sa possibilité d'action et l'atteinte des objectifs dépendent de la qualité d'intégration des autres partenaires dans la démarche. Cette dynamique de changement permet aussi de **négoier l'incontournable étalement dans le temps des objectifs à atteindre**. L'action conjointe, accompagnée de plages d'évaluation des résultats intermédiaires, peut donner à chacune des parties prenantes et, surtout, aux habitants et futurs usagers des garanties sur la crédibilité et la pérennité de la démarche.

### **3. Les chartes de services publics locaux : des effets positifs à plusieurs niveaux**

Ce dialogue permet ensuite de proposer des chartes de services publics locaux. Celles-ci sont négociées entre les partenaires et tiennent lieu d'engagement commun pour chacun.

Au niveau national, cette vision partagée peut nourrir l'évolution législative et réglementaire ou encore les évolutions de la décentralisation et de l'organisation du rôle des collectivités locales. Elle doit contribuer à l'émergence ou à la maturation des mouvements citoyens, des organisations d'usagers ou de consommateurs et faire aboutir la réflexion sur la progressivité des niveaux de service. Elle doit enfin pouvoir faire évoluer les mécanismes de financement des services et même provoquer une indispensable évolution des modes de formation.

Au niveau local, cette vision partagée doit être la base du processus de contractualisation des services publics locaux. Si le contrat est bien un document décrivant les obligations réciproques de la collectivité locale et de l'opérateur et leurs modalités d'évolution, il doit aussi intégrer ou faire référence aux modalités d'association des autres parties prenantes du « quadrilogue » à la vie et la mise en œuvre du contrat.

Cette approche multipartenaires a des conséquences en matière de formation : former des techniciens et des gestionnaires dans les collectivités locales est indispensable à la réussite de la décentralisation. Cette démarche n'aura néanmoins qu'une efficacité réduite si dans le même temps on ne forme pas les autres acteurs de la gestion des services, si l'on ne fait pas évoluer les mentalités et si l'on ne fait pas comprendre les enjeux. La formation doit s'adresser simultanément et dans des formes adaptées aux différents partenaires locaux au dialogue.

Par ailleurs, le dialogue interpartenaires montre aussi que, loin des débats sur la privatisation et le rôle des sociétés privées, **le mode contractuel apparaît être le mieux adapté pour les collectivités locales afin de définir la répartition des missions de gestion des services entre leurs propres services et des partenaires extérieurs.** Il permet de fixer des objectifs de résultats, des critères d'évaluation, des moyens à engager, un calendrier de mise en œuvre... Les contrats sont des instruments souples qui peuvent être passés par les collectivités locales avec leurs services techniques pour déterminer les moyens alloués en fonction des résultats atteints ou encore avec les sociétés publiques responsables de l'offre de certains services. Ils peuvent aussi être établis avec des entreprises privées dans le cadre d'un partenariat public-privé ou avec les organisations non gouvernementales (ONG) participant à la gestion des services.

Il est évident que l'opérateur des services est un partenaire essentiel de ce dialogue et de la démarche de contractualisation en général. Il ne peut être le « prestataire de services » que l'on choisit à l'issue d'une consultation qui lui aurait été étrangère. Dans les villes des pays en développement où un diagnostic partagé de la situation existante reste souvent à faire, il est rare de constater une implication de tels opérateurs dès la phase initiale. On peut se demander si la démarche de contractualisation ne devrait pas intégrer, dès ce stade du diagnostic et de définition des objectifs, de futurs opérateurs sur la base d'une mise en concurrence préalable.

Cette évolution des politiques de fourniture des services essentiels suppose aussi un renouvellement de l'offre internationale d'aide et d'assistance technique. Celle-ci devrait privilégier le renforcement des capacités des collectivités locales à assumer ce rôle d'organisateur des plates-formes locales d'offre des services de base et à soutenir les démarches de contractualisation.

La coopération décentralisée doit être au cœur de cette inflexion de l'assistance technique internationale. Les collectivités locales du monde entier ont en effet le même défi à relever : celui du renouveau de la confiance des usagers et des citoyens dans l'intervention publique.



# L'accès aux services de base, une question de gouvernance équilibrée

**Jean-Yves Barcelo**, conseiller inter-régional, ONU-Habitat

Dès 2002, au Sommet de la terre de Johannesburg, le président Jacques Chirac a souhaité l'adoption d'une charte internationale pour assurer l'accès aux services de base pour tous. À travers le conseil d'administration d'ONU-Habitat, la France a été rejointe en 2005 par de nombreux pays tels l'Afrique du sud, le Brésil et les Philippines, pour faire adopter par l'ONU une première résolution internationale sur ce sujet<sup>6</sup>. Cette résolution demandait un rapport sur les meilleures pratiques au niveau mondial, ainsi que sur les principes directeurs qui en découlent. Le rapport, préparé avec l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (Unitar) et au travers d'une large concertation avec les autres agences des Nations unies et les partenaires au développement, contient sept principes de base qui concernent :

- une **gouvernance transparente et efficace**, qui a une double dimension : dans sa dimension politique, elle traite de la participation des acteurs, de la prise de décision et du leadership ; dans sa dimension technique, elle comprend l'évaluation des besoins, la programmation, la négociation des contrats et les mécanismes d'évaluation et de suivi des résultats. Ces deux dimensions demandent de la transparence et des partenaires formés et compétents ;
- la **participation des groupes bénéficiaires** à la programmation, à la prise de décision et à la mise en œuvre, nécessaire pour assurer l'adaptation des services

6. Résolution 20/5 de 2005 d'ONU-Habitat.

aux besoins réels des populations. Par ailleurs, elle renforce le sens de la responsabilité pour la maintenance des infrastructures et le paiement des charges correspondantes ;

- les **partenariats avec le secteur privé**, qui nécessitent d'une part des cadres institutionnels et réglementaires facilitateurs aux niveaux national et local et, d'autre part, une négociation approfondie et une contractualisation appropriée entre partenaires, y compris la société civile, pour déterminer les résultats attendus et les mécanismes précis de suivi et d'évaluation des contrats ;
- dans le cadre de la décentralisation, **une implication particulière des autorités locales** dans l'évaluation des besoins en collaboration avec les ONG et les communautés, la mobilisation des différents partenaires et la définition des meilleurs moyens pour une fourniture performante des services. Les lois et règles doivent clarifier les rôles et responsabilités des autorités locales, qui doivent pour cela avoir accès aux ressources financières appropriées ;
- une responsabilité **d'assurer une solidarité effective et de promouvoir des politiques favorables aux pauvres** partagée entre les autorités centrales et locales, la société civile et les fournisseurs de service. Des actions volontaristes, des campagnes de sensibilisation, une tarification spéciale, des subventions socialement ciblées et un cadre législatif facilitateur constituent les éléments indispensables d'une politique favorable aux pauvres ;
- l'importance de la **durabilité environnementale**. En effet, si la tendance ne s'inverse pas, la pollution et la rareté des ressources naturelles rendront impossible l'objectif de l'accès aux services de base pour tous. Là encore, malgré une sensibilité croissante des fournisseurs de service et des utilisateurs, la responsabilité de promouvoir l'amélioration des méthodes et techniques qui économisent les ressources naturelles et évitent la détérioration de l'environnement incombe aux gouvernements centraux et locaux ainsi qu'à la société civile ;
- enfin, **des prix abordables mais cohérents avec des modèles de financement durables**. Cela nécessite un recouvrement des coûts adéquat tout en ayant des prix accessibles à tous, ce qui n'est possible qu'avec une politique

financière volontariste avec une part de dons et de prêts concessionnels, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

Ces principes ont été approuvés en 2007 à l'unanimité par les pays membres du conseil d'administration d'ONU-Habitat, puis validés par l'Assemblée générale des Nations unies, ce qui reflète l'engagement croissant de la communauté internationale sur ce thème. Les pays membres de l'ONU ont ensuite demandé à ONU-Habitat de préparer des lignes directrices internationales pour la mise en œuvre universelle de ces principes, sorte de guide pour mettre en place une bonne gouvernance dans les services, ainsi que des instruments pour l'application opérationnelle des principes retenus<sup>7</sup>.

Un groupe d'experts appuie le secrétariat dans la rédaction des lignes directrices en concertation avec les autres agences des Nations unies, la Banque mondiale, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU - organisme qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux sur la scène mondiale), ainsi qu'avec les représentants du secteur privé et des ONG impliquées. Les lignes directrices devraient être finalisées lors du Forum urbain mondial de novembre 2008 à Nankin (Chine), pour être finalement approuvées par le conseil d'administration d'ONU-Habitat en mai 2009, puis par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) et l'Assemblée générale.

Après ce long parcours, nécessaire pour s'assurer de l'adhésion de tous les pays et donc de l'intérêt de tous à mettre en œuvre ces lignes directrices, elles viendront compléter une série de recommandations déjà adoptées pour guider la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux à travers le monde.

Les premiers instruments opérationnels qui seront lancés pour appuyer la mise en œuvre des recommandations concerneront le suivi des progrès effectués et des outils de formation des partenaires au niveau local.

---

7. Résolution 21/4 de 2007 d'ONU-Habitat.





# Une approche sociologique et politique des contrats de partenariat public-privé

**Aymeric Blanc**, économiste, AFD

Les partenariats public-privé (PPP) constituent-ils un outil approprié pour développer l'accès aux services essentiels dans les pays en développement ? Ou sont-ils le produit d'une pensée occidentale ethnocentriste peu adaptée aux réalités sociales des pays du sud ? De nombreuses études ont analysé les aspects économiques, juridiques et financiers des différentes formes de gestion déléguée (coûts comparés d'une gestion publique ou privée, éléments incitatifs des contrats, adaptation comparée des PPP au droit français ou au droit anglo-saxon, etc.). En revanche, les questions de socio-anthropologie ou de sociologie politique de ce type de montage sont rarement abordées, alors même que le fonctionnement d'un PPP est également tributaire de facteurs non techniques.

Les approches de la gouvernance des PPP se concentrent généralement sur deux voire trois dimensions : une dimension contractuelle (quelles incitations pour le secteur privé ?), une dimension institutionnelle (quelles instances de régulation mettre en place ?) et, dans le meilleur des cas, une dimension participative (comment intégrer les usagers du service à la gouvernance du partenariat ?) (Breuil, 2004). Nous proposons de compléter ces approches par une analyse des jeux de pouvoir qui structurent la réalité

des PPP et par un questionnement sur la signification même des termes d'un PPP pour les différents acteurs qui le signent.

## 1. Malentendus et incompréhensions sur les notions clés du contrat

L'échec de la concession octroyée à Énergie du Mali offre un exemple particulièrement intéressant pour illustrer les incompréhensions et les malentendus que peut faire naître ce type de montage dans les pays en développement. L'analyse de Hibou et Vallée (2007) de cet échec met en lumière à la fois les préoccupations et les objectifs difficilement conciliables entre les partenaires du contrat, mais aussi leurs différences de compréhension et de perception, allant jusqu'à l'ambivalence des individus eux-mêmes.

Ainsi au cours de ce PPP, les partenaires ont adopté des interprétations différentes de certaines décisions (distribution de dividendes, modification de la hiérarchie salariale, versement ou non de compensations) ou de certaines évaluations (prix, charges de l'entreprise). Ces divergences n'ont cessé de se creuser pendant cinq années, alimentées par l'intervention des bailleurs de fonds et l'usage intensif d'experts internationaux, jusqu'à la résolution finale du conflit par la rupture du contrat et le départ du concessionnaire français Saur. La décision par exemple de distribuer des dividendes dans une période financièrement difficile illustre l'incompatibilité des objectifs et les différences d'approche entre les partenaires. Pour la Saur, cette décision était cohérente avec une logique d'actionnaire dont la bonne santé est jugée à l'aune des profits qu'elle distribue, alors que pour les autorités maliennes, elle était contraire à une logique d'investissement à moyen terme. Cette décision a donc été interprétée par les uns comme un signe de responsabilité par rapport aux normes internationales d'évaluation des performances des entreprises et par les autres comme une erreur de stratégie, une preuve de la surestimation de ses charges par l'entreprise, voire comme le symbole de l'exploitation d'un pays par une multinationale étrangère. Même sur des notions *a priori* considérées comme aussi objectives que le prix de l'eau et de l'électricité, l'étude montre que plusieurs visions s'affrontent et proposent une acception différente. Il y a le prix « politique », calculé sur des bases telles que le pouvoir d'achat et la comparaison par rapport aux prix des pays voisins, la volonté d'atteindre les objectifs

du millénaire ou le souci de promouvoir le développement industriel par des coûts d'intrants limités ; le prix « comptable » se référant aux coûts de fonctionnement réels de l'entreprise ; le prix « technique » résultant d'un modèle financier et d'un équilibre de bilan à moyen terme ; ou encore le prix « de marché » calculé de façon à ce que l'entreprise soit rentable au terme de la concession. Ces différences de point de vue sur les prix ont été au cœur de négociations interminables, de même que sur des notions pourtant moins techniques comme la transparence (qui doit être comprise pour les comptes, les subventions, l'équité et la redistribution ou pour le respect des normes de l'économie de marché, du processus de privatisation, les arrangements financiers et la répartition des rôles entre le public et le privé).

Au sein même des autorités maliennes, les positions ont été caractérisées par une profonde hétérogénéité – avec des différences de positions entre ministères, régulateur, présidence, etc. – et des frontières floues et mouvantes. Le concept clé dans un PPP de **régulation** a lui-même été compris de multiples manières : le régulateur (la commission de régulation de l'électricité et de l'eau) a ainsi été perçu tantôt comme celui qui doit corriger les déséquilibres entre nord et sud, tantôt comme le défenseur des usagers, tantôt comme un arbitre neutre, tantôt comme le garant des positions gouvernementales ou même comme celui qui anticipe les positions du président. Il en a été de même pour la signification d'un « bon partenariat » (contrat basé sur la confiance, transfert de responsabilité, instrument de libéralisation et de redressement d'un secteur, etc.). Enfin, la complexité et l'imbrication de ces significations s'illustrent dans l'ambivalence des individus qui, selon la situation dans laquelle ils se trouvent, puisent dans différents registres et changent d'appréciation. Ainsi, un employé de la société Énergie du Mali (EDM) reconnaissait en tant que professionnel le bon travail effectué par la Saur, désapprouvait en tant que citoyen malien la privatisation et critiquait en tant qu'employé la politique de gestion du personnel de la Saur, tout en s'inquiétant d'une possible renationalisation.

## **2. La culture comme manière spécifique de donner sens aux termes d'un contrat**

À ces incompréhensions, qui rendent difficile l'exécution de contrats entre partenaires public et privé dont les logiques diffèrent, s'ajoute une dimension culturelle dans le cas

d'un contrat conçu et exécuté par des acteurs occidentaux pour un pays en développement. En prenant garde d'éviter le piège culturaliste, qui tendrait à figer et à généraliser les représentations ou les pratiques au sein d'un pays donné, une approche des questions de développement et en particulier des PPP par un questionnement sur le rôle de la culture apparaît particulièrement féconde. C'est ce qu'ont montré les débats de la conférence « culture et développement » organisée par l'AFD et le réseau d'économistes *European Development Research Network* (EUDN) en décembre 2007<sup>8</sup>. Ainsi, les travaux présentés par Philippe D'Iribarne sur les entreprises dans les pays en développement (D'Iribarne, 2003) montrent que des notions fondamentales comme la coopération ou la confiance s'enracinent dans des visions de l'homme et de la société qui diffèrent selon les sociétés du fait de leur histoire particulière. La position de l'homme libre et le contrat revêtent par exemple une signification particulière dans le monde anglo-saxon, tandis que les droits et devoirs liés au rang façonnent les modes de penser en France, etc. D'Iribarne soutient que s'il est possible de construire dans le fonctionnement de chaque entreprise des formes d'ordre social qui, tout en étant compatibles avec la culture locale, sont favorables à la performance, cette construction ne va pas de soi et suppose une compréhension fine des modes de fonctionnement des sociétés.

Ce type d'approche ethnographique a été utilisé pour analyser divers exemples de PPP. Dans le cadre du contrat de gestion déléguée d'un service public au Liban, Yousfi (2006) a ainsi étudié la manière dont les différences culturelles ont influencé le déroulement du partenariat, en façonnant à la fois la lecture des obstacles institutionnels et politiques rencontrés et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Elle a notamment mis en lumière des divergences d'interprétation du partenariat et d'une « bonne coopération » en termes d'engagements contractuels et de répartition des rôles entre acteurs français et libanais. Pour l'opérateur français, le contrat présentait une claire répartition des rôles entre les partenaires et une évaluation de l'opérateur sur les résultats. L'opérateur devait donc avoir toute autonomie pour agir dans ce cadre, notamment pour recruter du personnel. Toute intervention des Libanais dans la gestion était vue comme une entrave à la bonne réalisation du contrat. Dans une telle perspective, le gestionnaire devait être mû par les devoirs de son métier et non par les

8. Les textes de la conférence peuvent être consultés sur le site : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/conferences/EUDN2007/pid/3352>.

injonctions de clients perçus comme incompetents. Les Libanais, au contraire, mettaient l'accent sur l'unité du groupe, leur idéal étant de « travailler d'une seule main ». Chacun devait alors pouvoir exprimer son point de vue sur un problème donné selon une logique où « chacun est grand » et contribue au projet commun. Dans cet exemple, les différences de représentation autour des rôles de chacun dans le partenariat ne se sont pas simplement ajoutées aux obstacles objectifs rencontrés, mais elles s'y sont greffées en façonnant à la fois leur lecture et la nature des solutions adoptées pour les dépasser. Les lectures diverses d'une même situation, si elles ont servi à défendre des intérêts, ont ainsi « parlé » la culture de ceux qui les utilisaient.

La « culture » (ou plutôt, si l'on veut éviter de surjouer le terme de culture, la « sous-culture » associée à un groupe social fortement **contextualisé**) pourrait donc être ici interprétée comme ce qui donne sens à ce que vivent les hommes et ce qui s'incarne dans leur façon d'interagir les uns avec les autres, de juger leurs comportements, etc. L'approche sociologique et culturelle remet donc en cause les présupposés implicites d'un sens universel des concepts et outils sur lesquels reposent les partenariats public-privé : qu'est-ce qu'un contrat ? Quelles institutions formelles et informelles garantissent son exécution ? Quelle est la véritable signification d'un horizon temporel de dix ans ? Comment s'opposent ou se superposent les notions de public et de privé, etc. ? Cette approche nous incite donc à critiquer certains contrats présentés comme « meilleures pratiques universelles » ayant « fait leurs preuves ailleurs », en révélant que nous appliquons souvent à nos actions un prisme conceptuel ethnocentré et des représentations liées à notre propre histoire, culture ou héritage. Nous avons ainsi tendance à appréhender l'autre à travers nos propres références, ce qui peut donner lieu à des incompréhensions, des décalages et des échecs.

Les décalages entre univers de sens peuvent également être illustrés par l'opposition entre une logique formelle sur laquelle repose la gestion contractuelle et les PPP et une logique informelle qui prévaut le plus souvent dans les pays en développement<sup>9</sup>. Une étude en cours<sup>10</sup> sur les opérateurs privés informels d'approvisionnement en eau

9. Walther (2006) rapporte que le secteur informel occupe les trois quarts de la population active non agricole de l'Afrique subsaharienne et plus de la moitié de l'emploi urbain en Amérique latine et en Asie.

10. Département de la Recherche, AFD.

potable à Maputo souligne les difficultés qu'il y a à introduire un certain degré de formalisation dans leur activité sans casser leur dynamique entrepreneuriale. Cela est notamment lié aux écarts d'appréciation sur les risques, les horizons temporels, la rentabilité, les profits et, plus généralement, aux différences de hiérarchies de valeurs. Le projet innovant des autorités du pays et des bailleurs de fonds, qui tente d'accompagner leur développement en leur octroyant une licence et en leur confiant la gestion déléguée de nouveaux systèmes de distribution d'eau, doit composer avec ces décalages à travers un travail de dialogue dont l'issue est encore incertaine. Pour accompagner ces évolutions institutionnelles, il semble particulièrement utile d'associer à des approches économiques classiques des disciplines habituellement peu sollicitées comme la sociologie urbaine, la sociologie historique, la sociologie de l'entreprise, la socio-anthropologie, etc.

On assiste donc à une superposition de décalages sémantiques qui peut créer des difficultés dans l'exécution de contrats de PPP : décalages entre « culture occidentale » et « culture locale », logique formelle et logique informelle, « culture d'administration » et « culture d'entreprise », « culture technique » et « culture politique », etc. Bien entendu, aucune de ces « cultures » ne constitue un ensemble cohérent ou univoque, mais chacune d'elles est sans cesse remise en question et réinventée au cours de l'Histoire et chaque individu puise alternativement dans plusieurs de ces registres en fonction du contexte. À noter qu'une certaine « culture d'entreprise » orientée vers les résultats, valorisant l'initiative des employés et ouverte sur l'attente des clients n'est pas l'apanage du seul secteur privé : il existe des régies de service public dans les pays en développement dont les performances sont remarquables. On peut citer notamment la régie des eaux de Phnom Penh (Blanc et Ries, 2007), qui offre un contraste singulier avec une administration cambodgienne marquée par le manque d'efficacité et la corruption. Dans ce cas, le redressement spectaculaire opéré au cours des dix dernières années n'a été possible ni grâce au recours à un partenaire privé, ni par la contractualisation d'objectifs formels avec les autorités de tutelle, mais bien grâce à l'introduction d'une culture d'entreprise nouvelle, incarnée au quotidien par un dirigeant charismatique.

Ainsi, malgré la difficulté à définir la « culture », ces travaux empiriques montrent que la réussite des partenariats public-privé nécessite une étude approfondie des sociétés dans lesquelles ils s'inscrivent et un suivi des évolutions qu'elles engendrent.

### 3. Jeux de pouvoir et dimension politique

Un PPP, au-delà du contrat qui le matérialise, est aussi et avant tout un jeu d'alliances entre des acteurs, alliances qui sont susceptibles d'évoluer dans le temps. L'étude des modalités politiques de l'exercice du pouvoir au sein d'un PPP est donc éminemment pertinente pour en comprendre les enjeux, même si une certaine rhétorique techniciste du PPP tente de les dissimuler en en présentant une version pacifiée.

Si l'on revient sur l'exemple cité plus haut de gestion déléguée d'un service public au Liban, il convient d'ajouter à l'analyse celle des réseaux de clientèle qui ont perturbé le déroulement du contrat. En effet, la localisation de la filiale de l'opérateur privé dans un bâtiment construit par le frère d'un député du parti opposé à celui du directeur de l'office public, ou les liens entre le ministère des Travaux publics et certains notables libanais ayant fait fortune dans l'immobilier, peuvent apporter un éclairage au conflit dans la mesure où l'économie locale de la ville étudiée repose largement sur les rentes foncières et immobilières.

Le choix d'un modèle de PPP n'est donc pas la garantie d'un résultat « gagnant-gagnant » comme certains aiment à le faire croire, mais il peut au contraire, selon les situations, consolider les positions de domination de certains acteurs sur d'autres. C'est ce que montrent par exemple les cas de mise en gestion privée de la seule partie rentable d'un service public d'eau au détriment de la clientèle la moins solvable, dont le service se dégrade du fait de la perte des péréquations entre riches et pauvres (phénomène d'écémage) (Auriol et Blanc, 2007). Ces situations illustrent également un phénomène de capture du service par les élites urbaines qui bénéficient d'une connexion au réseau et rappellent que la question tarifaire est au cœur des PPP (ici, un maintien de tarifs bas par des subventions ne profite pas aux plus pauvres, car ceux-ci n'ont aucun accès au réseau).

Dans le cas d'EDM, les jeux politiques ont également été très présents : la brusque augmentation des tarifs de l'eau et de l'électricité proposée par l'entreprise en 2003 a rencontré une forte opposition, alors qu'elle touchait peu les classes défavorisées. Elle nuisait en effet aux classes moyennes (commerçants, fonctionnaires) proches du pouvoir politique (Leborgne, 2006). Par ailleurs, l'hétérogénéité des positions des autorités maliennes a illustré la difficulté du processus de décision de la société

maliennne, qui valorise fortement le consensus, ainsi que le chevauchement des positions de pouvoir et d'accumulation et l'entrelacement des réseaux clientélistes (Bayart, 1989). Avant l'arrivée du concessionnaire, l'entreprise publique EDM représentait en effet une source d'enrichissement, une opportunité de distribution de postes privilégiés, un moyen de contrôler l'accès des villages à l'électricité en échange de leur allégeance, etc. Les tensions internes au sein de l'État malien entre des logiques contradictoires d'assainissement des finances publiques ou d'extension des services essentiels à la population ont été vives et le PPP a servi de catalyseur à l'évolution des positions des uns et des autres. D'où l'illusion à attendre une position unique et claire du partenaire public, alors que celui-ci ne s'exprimait jamais directement, avançait de façon biaisée (« à pas de caméléon »<sup>11</sup>) et se défendait d'arbitrer pour privilégier sa cohésion interne, affichant une volonté de négociation qui n'était que de façade.

Il n'est d'ailleurs pas étonnant que l'étude des PPP dans les pays en développement aboutisse à la problématique du rôle et du fonctionnement de l'État, puisque ces montages renvoient aux questions de fiscalité, de solidarité et, du fait du tissu social dans lequel ils s'insèrent, aux questions de pauvreté et des inégalités. Dans le cadre d'un PPP, l'État (ou la municipalité dans le cas de services décentralisés) doit rester responsable des politiques d'accès aux services essentiels, même si l'action publique dans les pays en développement s'articule aussi autour d'autres acteurs (ONG, bailleurs de fonds) que l'analyse ne doit pas oublier de prendre en compte. En pratique, un écueil important de ces partenariats est précisément la difficulté de certains États à assumer cette responsabilité. Dans certains cas, l'absence de politique de *welfare* (aide sociale) locale peut amener l'opérateur privé à développer des initiatives de responsabilité sociale d'entreprise. C'est ce qu'a étudié Sarah Botton à Buenos Aires (Botton, 2007). Les efforts de l'équipe *Desarollo de la comunidad* de la société Suez pour la fourniture de l'eau dans les quartiers défavorisés ont pu porter leurs fruits uniquement à partir du moment où elle a pu instaurer une coopération avec l'ensemble des acteurs du secteur et, surtout, consolider ses relations avec les pouvoirs publics locaux qui ont alors joué leur rôle.

Un autre exemple de jeux politiques parmi tant d'autres est celui de la libéralisation des télécommunications au Maroc. Cette expérience est souvent présentée comme

11. D'après l'expression de Banégas (2003).



un modèle, aussi bien du point de vue de l'indépendance de l'autorité de régulation que de celui des montants récoltés par le pays pour la deuxième licence de téléphonie mobile ou la vente de l'opérateur historique. Selon une étude de Drissi (2007), les performances en termes de couverture de service ou de baisse des prix introduite par la concurrence sont décevantes et s'expliquent par le caractère illusoire du processus d'ouverture et de réforme, capturé par les élites dirigeantes du pays pour renforcer leur position de domination. S'appuyant sur une cartographie des acteurs du secteur, il montre que ceux-ci sont les mêmes que ceux d'avant la réforme, mais qu'ils ont adapté leur comportement et leur discours, à l'image de l'ancien ministre des Télécommunications, qui s'est retrouvé directeur général de l'opérateur historique privatisé puis vendu au groupe Vivendi.

Ainsi, l'ampleur des jeux de pouvoir et la diversité des rapports de force qu'engendrent les PPP rendent la signification politique de ces derniers très différente d'une situation à l'autre, d'un secteur à l'autre et d'une temporalité à l'autre. Les PPP sont concomitants de processus de redéfinition permanente des règles du jeu et ils apparaissent souvent difficilement compatibles avec les modèles étroits inscrits dans les contrats qui sous-entendent une délimitation nette et stable du public et du privé, ainsi que de la relation entre acteurs. Ils peuvent également constituer une opportunité de modification de la relation État-citoyens, des relations de solidarité entre classes sociales et de la définition du service public au niveau politique.

Pour tirer les leçons de l'expérience passée et proposer des modèles adaptés à la diversité des situations, il semble donc moins pertinent de raisonner en termes de succès ou d'échec dans l'absolu que d'essayer de comprendre les processus, les évolutions des jeux d'acteurs et les modifications des lieux de responsabilité.



# L'ingénierie sociétale, composante préalable de la pérennité des projets de développement

**Alexandre Braïlowsky**, GRET-Haïti

En Haïti, le service de distribution d'eau potable est placé sous la tutelle du ministère des Travaux publics. Deux opérateurs d'État assurent l'exploitation des services : le Service national de l'eau potable (SNEP), dont l'activité est essentiellement tournée vers les zones rurales et les petits centres urbains, et la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (CAMEP), qui est responsable de la distribution dans les communes de Port-au-Prince, Piéton-ville, Delmas et Carrefour.

En 1994, la CAMEP a lancé un projet d'alimentation en eau potable avec le concours du GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et des financements de l'Union européenne et de l'AFD. Ce programme a été une source de réflexions sur les modalités d'intervention dans les pays fragiles. Il traverse aujourd'hui une phase critique qui mérite d'être analysée, autant pour relancer sa dynamique que pour continuer à alimenter de sa richesse les réflexions sur l'aide publique au développement dans les situations de crise ou post-crise.

La question abordée ici est celle de l'ingénierie « sociétale » : pour qu'un projet soit mis en œuvre avec réussite et qu'il se pérennise, les acteurs impliqués de près ou de loin doivent avoir chacun une idée précise de leur rôle, qui doit s'articuler dans une logique cohérente avec les autres. Beaucoup de « bons projets » meurent en effet de l'insuffisance d'un suivi et d'un soutien institutionnel insuffisant. Nous faisons ici la

distinction avec l'ingénierie sociale, qui est une méthodologie d'intervention élaborée pour définir et mettre en œuvre des projets dans des contextes particuliers et en vue de garantir la participation de la population (dans la conception du projet, voire sa gestion).

L'analyse proposée ici se base sur une conviction forte : celle de la nécessité d'un processus d'amélioration continue de l'aide publique au développement. Ce processus d'amélioration, qui doit impliquer tous les acteurs du développement, passe par l'évolution du rôle des intervenants externes que sont les agences internationales et les ONG. Cependant, cette volonté de regard critique sur l'action externe n'ôte en aucun cas la responsabilité première des États dits bénéficiaires dans la résolution de leurs problèmes et donc dans la réussite ou l'échec de tout programme.

## **1. La mise en œuvre réussie du projet « Alimentation en eau potable » en Haïti**

En 1994, Haïti retourne à l'ordre constitutionnel après trois ans d'embargo. La communauté internationale décide d'accompagner ce retour par un certain nombre de programmes d'assistance. Dans ce cadre, le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO<sup>12</sup>) va demander au GRET de mettre en place des systèmes d'adduction d'eau potable dans les bidonvilles de Port-au-Prince avec un certain nombre de prérequis qui évolueront face à la réalité du terrain, mais dont la remise en cause va produire les premiers apprentissages de ce projet.

La méthodologie suggérée par ECHO découle de projets d'alimentation en eau potable (AEP) réalisés pendant l'embargo et qui présentaient les caractéristiques suivantes :

- les projets étaient techniquement indépendants du service public (assuré par la CAMEP) tant au niveau de la réalisation des travaux (production et distribution), que du modèle de gestion proposé ;

12. European Community Humanitarian Aid Department.

- un partenariat était obligatoire avec les ONG nationales ou internationales présentes à cette époque en Haïti. Des missions d'exécution d'ouvrages ou d'animation sociale leur étaient attribuées dans un certain nombre de quartiers de Port-au-Prince ;
- le GRET avait un rôle d'animateur de réseaux et d'interface entre le bailleur et les ONG exécutrices ;
- la conception de la participation communautaire se limitait à la réception passive de l'information par les populations.

Ces principes vont, non sans conflits, rapidement voler en éclats. L'équipe locale du GRET, soutenue par le siège, va en tout premier lieu rétablir la nécessité, pour asseoir la légitimité institutionnelle du projet, de travailler avec l'entreprise en charge du service public. Ce premier changement stratégique va conduire à une redéfinition technique, puisque les futurs réseaux seront raccordés au réseau de la CAMEP et que les quartiers ne seront donc pas approvisionnés par des moyens alternatifs (nouveaux forages, camions-citernes) comme prévu initialement. Ce simple réajustement va conduire à une nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs du projet. D'autre part, le fait que les ONG pressenties pour les travaux et l'accompagnement social connaissent d'importants retards dans l'exécution de leur cahier des charges va accélérer ce processus et contribuer à l'évolution du rôle de la CAMEP, du GRET et des bénéficiaires (structurés en « communautés »). Le GRET va ainsi passer d'un rôle de coordonnateur à celui d'exécutant et adopter une méthodologie d'intervention sociale basée sur l'implication des communautés en amont même de l'exécution des travaux. Les communautés ne sont plus des objets passifs de l'intervention et deviennent associées aux projets.

Au cours d'un processus de négociation tripartite entre les communautés, la CAMEP et le GRET en 1994, le « modèle de gestion communautaire » voit le jour, avec l'inauguration des premiers projets dans les quartiers de Baillejo, Montjoly et Cité l'Éternel. Ce modèle repose sur la responsabilisation de comités d'eau représentatifs des populations, assumant la gestion technique, commerciale et sociale des projets.

À partir de 1996 et jusqu'en 1999, le projet va connaître une phase de montée en puissance, rare pour des initiatives de ce type. En cinq années et avec un budget total inférieur à six millions d'USD, la CAMEP va mettre en place des réseaux alimentant plus de 250 bornes-fontaines pour une population de plus d'un demi-million d'habitants des bidonvilles de la zone métropolitaine. Dans le même temps et en coordination étroite avec les comités d'eau et les bailleurs, la CAMEP et le GRET vont tenter de créer les conditions optimales de reproduction et de pérennité de ce projet grâce à la stratégie innovante suivante :

- la CAMEP récupère par étapes les fonctions de maître d'ouvrage : les fonctions techniques tout d'abord, en incorporant les différentes procédures contractuelles élaborées par le bureau d'études Hydro-Conseil ; puis sociales, avec la création de l'Unité centrale de gestion des quartiers défavorisés (UCQUD) ;
- le renforcement des capacités de gestion des comités est favorisé par un programme de formation intensif et par l'organisation d'activités horizontales entre les 40 comités existants. La perspective d'une fédération des comités entre dans cette logique de *social empowerment* (autonomisation sociale).

À partir de 1999, le projet a atteint sa vitesse de croisière et le débat sur la durabilité de l'intervention prend le pas sur la planification des réalisations. Ce débat sera bien entendu décliné spécifiquement par chacun des acteurs selon sa réalité propre : CAMEP, comités et GRET.

Le processus de construction, qui comprend le renforcement de chaque acteur et celui de leurs interrelations, est désormais en cours. Le GRET est quant à lui face à la réalité du rétrécissement de son champ d'action ou, autrement dit, de la « biodégradabilité » de sa fonction. Cette réalité se concrétise dans un premier temps par la disparition d'un expatrié à plein temps sur le projet. Cette phase voit donc le retrait progressif de l'ONG et le glissement de son rôle vers d'autres thématiques : assainissement à Port-au-Prince et AEP dans les villes secondaires. Elle voit également se renforcer les relations entre les comités et le service public, ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs : les municipalités, les autres services tels que l'électricité (Électricité d'Haïti, EDH) et même quelques ministères comme celui des Travaux publics, qui associent les comités à des programmes d'urbanisation. Quant au programme, il

continue de s'étendre dans de nouveaux quartiers et bénéficie de l'aide constante de l'AFD.

À partir de 2004, Haïti va connaître des moments extrêmement difficiles qui déboucheront sur le départ du président Aristide et sur un début de guerre civile, que seule l'intervention militaire de la communauté internationale permettra d'enrayer. Durant ces longs mois de non-droit, les quartiers de Port-au-Prince vont connaître des situations chaotiques. Certains systèmes seront phagocytés par les gangs, les comités d'eau seront parfois rackettés. D'autres quartiers échapperont à cette logique. Néanmoins, la dégradation concomitante de la CAMEP affectera de manière générale les performances de distribution d'eau dans les quartiers et les structures communautaires en charge de cette gestion.

Les contingences politiques, et notamment le rôle attribué aux quartiers dans la violence urbaine par une classe moyenne terrorisée, vont faire passer l'attitude de la direction de la CAMEP – et des autorités en général – de l'indifférence au rejet de l'initiative AEP. Cela va contribuer à un affaiblissement considérable du projet sur le plan technique et social. L'une des manifestations les plus concrètes de ce rejet est la non-utilisation des fonds octroyés par l'AFD au cours des dernières années. Ce changement dans l'attitude du service public, qui repose d'avantage sur des *a priori* idéologiques que sur des considérations objectives, mérite d'être analysé car il renvoie au constat initial : la contribution du facteur sociétal et institutionnel est indispensable au bon fonctionnement des projets techniques et sociaux. Cette question renvoie à une distinction trop souvent opérée de manière artificielle entre les composantes opérationnelles des projets et la composante sociétale, l'articulation des acteurs-supports entre eux pour maintenir sous tension les projets.

La lecture que feront les différents bailleurs de fonds du revirement des autorités haïtiennes et les différentes raisons expliquant leur non-réactivité ou leur réaction tardive renforcent l'idée qu'une analyse sociopolitique du contexte d'intervention est nécessaire, si l'on veut améliorer l'action de la communauté internationale dans ce genre de contexte. Elle révèle également l'incapacité du projet à surmonter cet obstacle et ce, jusqu'aujourd'hui, même s'il serait réducteur de conclure que le projet a échoué. La situation actuelle renforce donc la nécessité de la prise en compte des aspects sociaux, culturels et politiques dans la définition et le suivi de l'intervention.

## 2. Analyse des composantes sociétales de la crise

Lorsqu'en 1994 Haïti sort de la crise et entreprend de stabiliser sa construction démocratique, le projet AEP présente deux caractéristiques de nature à favoriser une intervention des partenaires extérieurs. En premier lieu, le déficit d'accès à l'eau pose des problèmes majeurs en termes de santé publique, d'équité sociale et d'ordre public. En second lieu, l'hypothèse d'un modèle de gestion participatif constitue un lien évident avec les aspirations de la population à l'exercice de leur citoyenneté. Le projet apparaît donc autant être un projet de développement qu'un projet de renforcement des institutions démocratiques. À la différence d'autres investissements, comme les routes et autres grands ouvrages, la nature de l'investissement est moins d'ordre financier que social et suppose donc une adhésion forte et pérenne des autorités et de ses partenaires (bailleurs de fonds, ONG, communautés...).

### 2.1. L'objet : les quartiers périphériques et la contingence des représentations

La marginalité des populations bénéficiaires est au cœur des difficultés, mais également des raisons du succès du programme. La volonté de reconnaissance citoyenne est un moteur puissant par la motivation qu'elle génère chez les habitants des quartiers, au même titre sans doute que la recherche d'un mieux-être. La perception de cette marginalité par le reste de la société – voisins, employés du service public, fonctionnaires locaux des agences internationales ou des ministères – et l'incrédulité dont elle témoigne quant à la pertinence de la participation des habitants des bidonvilles au projet, est le véritable obstacle au bon déroulement d'une telle action. Les premières années du projet et leur succès laissaient à penser que l'obstacle avait été franchi d'un côté comme de l'autre, mais la vague de violence et de banditisme, attribuée à tort ou à raison aux quartiers pauvres, a fait revenir la société haïtienne à la situation antérieure de fracture sociale en ramenant l'État de non-droit sur ces territoires. La tension et la violence étant de retour, les quartiers cessent d'être des objectifs de développement et redeviennent des lieux d'enjeux de pouvoir pour le politique – le clientélisme va faire rage autour des quartiers en général et des comités en particulier. En fonction de l'évolution de la situation, on constate clairement un changement de qualification des quartiers : en période de crise, l'intérêt semble être davantage à la récupération militante et partisane et à la satellisation politique, qu'à l'autonomisation et à l'émancipation de ces quartiers. De charge pour le développement, les quartiers



deviennent ressource pour le politique. Le maintien d'un réservoir d'exclusion sociale exploitable lors des périodes de tension entre ici en contradiction avec l'objectif d'inclusion et de développement de ces quartiers.

## **2.2. L'enjeu : l'accès pour tous et ses prolongements culturels**

L'attitude de la direction générale de la CAMEP à partir de la mise en place en 2005 du gouvernement intérimaire renvoie aux dimensions politiques et culturelles du développement. Il apparaît en effet à ce moment que la définition du service public, c'est-à-dire d'un service accessible à tous, n'est pas une définition universelle partagée par tous. L'incrédulité face à la faisabilité de ce genre de projet se traduit par les doutes exprimés par le personnel de l'entreprise sur la volonté de paiement des usagers, mais également par des acteurs du développement tels que les ONG ou les agences internationales. Cette incrédulité existe également dans le secteur politique et au sein des institutions étatiques. Il s'agit bien d'un mode de pensée fréquent au sein de la classe moyenne des pays émergents, qui trouve son explication d'un point de vue socioculturel.

Ce constat est d'autant plus troublant que le principe même sera explicitement remis en question par une direction de ce service public contemporaine d'un gouvernement de transition, soutenue par la communauté internationale, puis par les mêmes autorités qui avaient facilité sa mise en œuvre en 1994. Ce fait objectif ne témoigne d'aucune malignité ni intentionnalité, mais confirme la difficulté d'assurer une cohérence dans les interventions dans des contextes caractérisés par l'absence d'interlocuteur au niveau de l'État récipiendaire et par l'absence de lignes directrices au niveau des institutions mandatées par la communauté internationale à cet effet. Cette cohérence ne peut être assurée que par la construction collective d'une vision partagée et ce, en amont de l'intervention globale.

## **2.3. La méthode : le détournement des formes démocratiques**

L'objectif de renforcement de l'État par le renforcement de l'organisation de la société et la mise en relation de populations marginales avec les services publics est un objectif implicite du programme. L'objectif paraît pertinent dans la phase immédiate de retour à l'ordre constitutionnel de 1994 et résiste même à l'évolution populiste que connaîtra l'État haïtien au début des années 2000. On peut même croire que dans un

premier temps, la dynamique générée dans les quartiers favorise un renforcement de la démocratie à travers les pratiques d'élections des comités d'eau et le rôle d'observateur et de contrôle de gestion de la CAMEP sur les comités d'eau. L'émergence à partir de ce projet de nombreuses personnalités politiques de haut niveau tend à confirmer ce point. Toutefois dans le cadre de la crise, le retour des violences et de l'instabilité vont conduire à un détournement des légitimités et des procédures démocratiques, au profit de logiques démagogiques. Le même phénomène va se produire au sein des quartiers, où vont certes subsister les structures sociales que sont les comités d'eau, mais où les bonnes pratiques d'élections et de transparence dans la communication vont être suspendues pendant la durée des événements. Cette parenthèse dans le processus va générer une certaine méfiance des populations vis-à-vis des comités. Le retour à la paix civile va-t-il permettre aux comités, conscients dans la plupart des cas de l'importance de leur légitimité pour la conduite de leurs activités, de relancer ces bonnes pratiques démocratiques ?

#### **2.4. Les partenaires extérieurs : l'absence de prise sur la crise du projet**

Il est évident que les outils financiers disponibles conditionnent les modalités d'intervention des bailleurs, et plus particulièrement dans le contexte des pays fragiles. Nous disposons pourtant d'une riche palette. Le don est dans le cas présent la première condition pour pouvoir imaginer ce genre de projets. La possibilité de prendre en compte et de financer les composantes « ingénierie sociale » de ces projets pour assurer la participation des populations a également considérablement évolué.

Malgré toute leur volonté, les partenaires extérieurs ne peuvent se substituer aux autorités publiques lorsque celles-ci vont dans un sens contraire aux objectifs des premiers. L'AFD a pu accompagner ce projet en s'adaptant aux différentes phases, notamment en favorisant le renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la CAMEP, y compris durant la phase d'instabilité institutionnelle. En revanche, elle s'est révélée impuissante face au revirement de la CAMEP et n'a pu jusqu'à ce jour défendre l'initiative, même si ce point relève davantage du politique et si l'éloignement physique de l'AFD à Saint-Domingue explique partiellement cette impuissance. En l'absence de l'AFD, aucun autre bailleur de fonds ne pourra assumer ce rôle d'accompagnement de l'initiative. Cet exemple met en évidence la faiblesse des institutions de développement pour prendre en compte les dimensions sociétales et politiques lors

de leurs interventions. Les programmes d'accès à l'eau et à l'assainissement dans un contexte comme Haïti exigent une forte implication institutionnelle et méthodologique pour, initialement, un niveau de décaissement de fonds assez faible, comparativement à un projet d'infrastructures routières. Cette complexité des projets de renforcement de services publics explique partiellement le peu de *success stories* existantes.

Depuis un an, l'AFD a rouvert un bureau à Port-au-Prince, mais la crise au sein de la direction de la CAMEP qui dure depuis plus d'un an n'a pas permis d'infléchir sur la reprise en main du projet. Le soutien apporté par les autres bailleurs multilatéraux (Banque interaméricaine de développement, Banque mondiale, Union européenne), sous forme de prêt principalement, est resté sans effet : les prêts accordés n'ont pas été utilisés par les autorités publiques qui ne souhaitaient pas mettre en œuvre les projets associés aux prêts. L'Union européenne, à l'initiative du projet, n'a pu assurer pour sa part la continuité de son financement, car il lui était impossible d'entrer dans la logique de redistribution des responsabilités à la CAMEP en la finançant directement dans la deuxième phase. Ces institutions n'étant d'ailleurs pas présentes directement sur le terrain, il n'y a plus réellement d'institution internationale capable d'encadrer et de soutenir le projet.

Quant aux ONG, leur présence dans les activités telles que l'étude, la construction, le management ou la gestion de projet doit être transitoire. Les ONG doivent maîtriser la phase de substitution puis celle de redistribution des responsabilités et de suppression des dépendances, dès lors que l'on s'accorde sur les objectifs de pérennité et de reproduction à grande échelle. Toutefois, leur rôle d'intermédiation sociale dans les situations de fragilité institutionnelle, qui implique une stratégie initiale de substitution et d'occupation d'espaces abandonnés par les institutions, est tout à fait pertinent et doit être envisagé sur le long terme, en complément de l'émergence et du renforcement d'autres acteurs institutionnels comme les municipalités. Néanmoins, elles aussi ne peuvent être efficaces dans des environnements institutionnels hostiles.

### **3. Conclusions et recommandations**

Les leçons du programme lui-même pourraient faire l'objet d'une longue analyse, du fait de la richesse de l'expérience et de la réussite opérationnelle qu'il a rencontrée.

Les conditions sanitaires des populations ont été très sensiblement améliorées et le programme a créé une véritable dynamique de construction citoyenne et de renforcement institutionnel. Cependant, il est indéniable que les résultats obtenus n'ont pas permis d'assurer la continuité et l'élargissement de cette dynamique. En effet, le processus ne s'est pas étendu comme prévu à l'ensemble du territoire national ou à d'autres secteurs sur le même territoire de la zone métropolitaine. Même si les événements politiques expliquent clairement l'arrêt du processus par la discontinuité de l'aide et même si la responsabilité première de la relance du processus incombe aux autorités haïtiennes, il est clair que l'état actuel du projet résulte aussi d'interprétations divergentes par les acteurs impliqués des enjeux associés à la conception et à la pérennité du projet. Il tient également aux limites d'une répartition des rôles entre acteurs ne permettant pas d'organiser des « clauses de sauvegarde » pour les acquis. Un soin innovant et précurseur avait été apporté à la méthodologie d'intervention dans les quartiers : la situation actuelle du projet interpelle sur le caractère indispensable d'un diagnostic et d'une stratégie sociétaux et politiques préalablement à l'intervention.

L'intégration de cette étape de diagnostic dans la conception même des financements de projets, accords de prêts ou programmes pourrait s'envisager comme un complément dans les principes de conditionnalité à l'obtention des dons ou des prêts par les bailleurs de fonds. Ce simple fait obligerait l'ensemble des décideurs à s'asseoir et à discuter des questions de fond qui se posent dans ce genre de situation. Dans le même temps, il les obligerait à bâtir une vision collective et partagée de l'intervention, optimisant ainsi les ressources allouées et permettant également aux populations bénéficiaires de participer et de s'appropriier les modalités de cette intervention. Cette méthodologie innovante implique d'établir de nouveaux critères afin de ne pas prendre en compte les seuls critères financiers, qui incitent le bailleur comme l'État bénéficiaire à privilégier l'infrastructure routière et à délaissier les projets structurants comme les projets de services publics. Enfin, la prise en compte de cette dimension de construction sociale et sociétale implique la prévision de lignes budgétaires *ad hoc* pour la réalisation de ces programmes, ainsi que la conception et l'exécution de programmes de sensibilisation et de formation des acteurs. Cet investissement dans l'appropriation des projets a pour but de garantir leur durabilité et donc d'optimiser et de sécuriser les investissements consentis.

# Le quadrilogue du Togo pour construire une vision partagée des enjeux

**Jean-Marie Tétart**, conseiller du président, IGD

**Cédric Le Bris**, chargé de mission, IGD

Le « quadrilogue pour l'accès de tous aux services essentiels » est un instrument mis au point par l'IGD visant à appuyer le changement dans la gestion des services essentiels. Il consiste à réunir au minimum les quatre parties prenantes majeures des services essentiels (État, collectivités locales, opérateurs, usagers), auxquelles s'ajoutent en fonction des contextes d'autres acteurs (syndicats, ONG, banques, bailleurs internationaux...) ayant chacun une responsabilité dans la définition, l'organisation, la gestion ou l'évaluation des services essentiels.

Le quadrilogue est à la fois une méthode de travail basée sur une représentation égalitaire des participants ; le principe de discussion de tous les sujets quels qu'ils soient ; un mode de décision par consensus<sup>13</sup> visant à construire un accord partagé entre tous ; et un processus qui inscrit dans la durée la dynamique du changement, en initiant le diagnostic de la situation, en faisant émerger une vision partagée et en élaborant un programme d'actions qui doit ensuite être mis en œuvre avec l'appui de tous les partenaires techniques et financiers.

13. Consensus étant entendu ici comme défini par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), à savoir un « accord général caractérisé par l'absence d'opposition ferme à l'encontre de l'essentiel du sujet émanant d'une partie importante des intérêts en jeu et par un processus de recherche de prise en considération des vues de toutes les parties concernées et de rapprochement des positions divergentes éventuelles. » ISO/CEI Guide 2 : 1996, définition 1.7.

Le schéma théorique général du quadrilogue prévoit les étapes suivantes<sup>14</sup> :

- un atelier fondateur, lieu du débat initial, permet d'identifier les principes communs sur lesquels se retrouvent tous les acteurs (quel rôle pour chaque partie prenante, qui finance et comment, qui évalue et comment, comment contractualiser les relations...);
- les débats de cet atelier permettent de rédiger une charte des services essentiels, reprenant les principes et engagements communs et proposant un programme d'actions reflétant les priorités identifiées. Un comité assure la validation et le suivi de cette charte (de préférence, le rôle du comité est reconnu institutionnellement) ;
- selon le programme de travail qui résulte de l'atelier fondateur et sous l'égide du comité :
  - des ateliers sectoriels peuvent être mis en place pour préciser davantage la répartition des rôles pour chacun des services essentiels ;
  - des groupes de travail multi-acteurs peuvent élaborer des outils qui seront mis à la disposition de tous (indicateurs de performance, guide de contractualisation...) toujours dans une logique consensuelle ;
  - des ateliers de formation peuvent également être programmés, incluant la participation d'experts dont la compétence est reconnue sur le sujet ;
- enfin, cette dynamique peut se prolonger au niveau local, par la mise en place de comités locaux placés sous la responsabilité des autorités locales et associant également l'ensemble des acteurs locaux. Ces comités, tout en s'inspirant de la charte nationale et en s'appuyant sur les outils élaborés par les groupes de travail du comité national, peuvent définir un plan local d'actions pour les services essentiels et préparer ensemble des projets concrets de développement des services locaux.

14. Selon la méthode que s'est donnée l'IGD et qui se construit par itération entre une prospective théorique et les expériences de terrain en cours au Togo et au Bénin.

Au Togo, le quadrilogue a été instauré en mars 2007 au cours d'un atelier fondateur réunissant une trentaine de personnes, en partenariat avec l'Union des communes du Togo (UCT) représentant les élus communaux<sup>15</sup>. L'un des enjeux de ce quadrilogue est qu'il s'inscrit dans le processus non encore achevé de décentralisation débuté en 1998, qui confère aux communes des compétences élargies en matière de services de base. Pour ces acteurs, nouveaux « entrants » dans le dialogue, il s'agit donc tout autant de préparer le transfert de compétences de la meilleure manière possible que de se faire accepter par les acteurs historiques. Ces derniers perdront certes une partie de leurs compétences, mais conserveront des rôles plus ou moins modifiés dans la fourniture de ces services. On peut également souligner l'implication de l'ambassade de France au Togo qui, par l'intermédiaire de son service de coopération et d'action culturelle, a apporté un soutien logistique pour l'organisation de cet atelier.

L'objectif de l'atelier fondateur était de construire un accord préalable entre tous les participants sur divers aspects : les finalités qui doivent être assignées aux services essentiels ; les principes qui doivent les encadrer ; les modalités d'organisation et de financement des services ; les modes de gestion ; les critères d'évaluation ; ou encore la participation des usagers. En somme, il s'agit de construire un cadre d'action général qui sera traduit en textes réglementaires, en documents contractuels, en outils de gestion, de pilotage et d'évaluation et en programmes de formation. L'une des difficultés tient au fait que l'on ne part pas d'une « feuille blanche » : il est nécessaire de réconcilier la réalité des services (les textes réglementaires existants, les pratiques habituelles, l'historique des relations entre les acteurs...) et les aspirations des participants, qui doivent être communes pour être validées. Cette réalité constitue tout autant une donnée contraignante pour les débats que la matière sur laquelle se projettent les aspirations au changement. C'est la raison pour laquelle la représentation des acteurs doit être de haut niveau, avec un endossement politique : ceux qui vont contribuer à exprimer la vision partagée au cours de l'atelier sont aussi ceux qui disposent des leviers pour enclencher les changements souhaités.

15. Plus exactement, l'UCT réunit à ce jour les présidents de délégation spéciale, exécutifs locaux des communes nommés par le président de la République au cours d'une période de transition devant s'achever avec la tenue d'élections locales.

## 1. Le quadrilogue comme instrument du changement

Le quadrilogue reproduit, tel un microcosme, les relations complexes qui structurent le jeu d'acteurs au niveau national et local. Les acteurs entrent en relation à partir de positions identifiées (État, collectivité, opérateur, usager...) en utilisant les conventions sociales et les mécanismes de régulation qui caractérisent la coopération existante dans le secteur des services essentiels. L'ordre social ainsi institué est l'expression des rapports de force entre les différentes parties. Il en résulte des transactions (pas nécessairement conflictuelles, le plus souvent négociées) entre tous les acteurs, chacun essayant de défendre son intérêt tout en obtenant des autres des concessions, avec plus ou moins d'efficacité selon les ressources dont il dispose et du contexte dans lequel se déroulent les transactions.

L'intérêt du quadrilogue, en tant qu'instrument du changement, est perceptible selon trois niveaux d'analyse :

- la première étape est le diagnostic, réalisé par les acteurs eux-mêmes au cours de l'atelier fondateur. Il conduit à admettre que l'ordre existant n'est pas satisfaisant. L'occasion de ce diagnostic permet également de redécouvrir les objectifs généraux des services essentiels, à l'aune desquels doivent être évalués les résultats. L'élaboration d'une « vision partagée » vise à réaffirmer les objectifs et à les clarifier. La production d'un autodiagnostic est primordiale : les acteurs refusent instinctivement tout raisonnement ou toute solution *a priori*. Il s'agit donc d'assurer l'appropriation de la volonté de changement, qui doit découler de l'insatisfaction engendrée par le diagnostic ;
- chacun des acteurs développe une vision partielle des enjeux, des problèmes et des solutions qu'il envisage. Ce type de raisonnement débouche souvent sur la mise en accusation de boucs-émissaires et induit une perception conflictuelle. Le quadrilogue cherche au contraire à établir une vision globale des services, ce qui est rendu possible par la présence de tous les acteurs. Un acteur incriminé par un autre aura une vision différente, attribuera la défaillance qui lui est reprochée à d'autres acteurs, reprochera à d'autres leur incapacité... Des échanges que cela entraîne émerge une vision systémique des services essentiels, où les acteurs prennent conscience que leurs possibilités d'action dépendent étroitement



de la qualité de l'intégration de tous les acteurs. La défaillance n'est plus considérée comme individuelle, mais collective ;

- les participants du quadrilogue sont d'emblée mis sur un pied d'égalité. Cette mise en scène permet de faire abstraction des positions et des ressources existantes, des rapports de force construits « à l'extérieur ». La seule règle du jeu fixée de manière préalable étant celle du consensus, les acteurs sont mis en situation de rechercher l'approbation de tous, en dehors de toute logique d'autorité. La force de conviction (le temps de parole) est alors la seule ressource, distribuée en quantité égale, dont ils peuvent user. La mise en scène est facilitée par l'absence d'observateurs (comme les médias) qui pourraient conduire à réintroduire les logiques de positions prévalant à l'extérieur. Chacun étant participant, les acteurs les plus marginalisés dans le jeu réel peuvent réinvestir le dialogue pour porter leurs intérêts, ce qui assure que tous trouveront un intérêt à continuer le jeu « en dehors ». L'équilibre initial peut être progressivement remis en question, la dynamique de déstabilisation impulsée devant nécessairement déboucher sur un nouvel équilibre. Pour être crédible et pour que chacun s'investisse, il est nécessaire que le résultat soit perçu comme engageant : l'endossement au plus niveau, la perspective de négociations avec les bailleurs, la présence de cautions officielles sont nécessaires à la dynamique, qui ne peut totalement se passer d'une certaine théâtralisation.

Le quadrilogue s'inscrit dans une démarche participative et fait émerger une aspiration au changement dont les acteurs sont les maîtres. Toutefois, le changement n'a rien de naturel : tout ordre, même imparfait, a sa propre cohérence. Il est donc indispensable qu'une impulsion initiale, qui symbolise la rupture, soit donnée. Celle-ci ne peut venir que de l'extérieur. Le quadrilogue est ainsi conditionné par la présence d'un élément perturbateur (un animateur qui a été associé à la prise d'initiative que constitue la convocation du quadrilogue), qui a pour mission d'insuffler cette dynamique du changement, de diriger les échanges, sans toutefois imposer les objectifs finaux. L'animation qu'il conduit permet à une vision alternative d'émerger, derrière laquelle une recomposition des équilibres se profile. Si la réussite est collective, la détermination et l'engagement de l'animateur à communiquer sa volonté de changement est déterminante. Dans le cas du Togo, le rôle d'animateur était confié à un intervenant extérieur français – un ingénieur rattaché au ministère de l'Équipement, élu local,

collaborateur de l'IGD et engagé de longue date en Afrique et dans des projets de coopération internationale – ce qui lui a conféré une légitimité et une objectivité acceptées par tous les participants. Le fait qu'il n'ait eu aucune implication préalable et significative dans une mission au Togo, et donc qu'il n'ait aucune position à défendre à l'intérieur de l'ordre existant est également un facteur facilitateur de son rôle de perturbateur.

## **2. Une dynamique prometteuse qu'il faut consolider**

Le quadrilogue ayant débuté en mars 2007, il est encore trop tôt pour porter un jugement rétrospectif sur ses résultats. Il semble néanmoins que l'objectif de départ, qui était d'enclencher une dynamique de dialogue entre tous les acteurs, ait bien été atteint. À la date de septembre 2008, le chemin parcouru est déjà encourageant :

- les échanges entre les participants lors de l'atelier fondateur ont correspondu aux attentes des organisateurs. Après avoir exposé le but de la démarche (dégager un consensus entre tous), les participants se sont saisis de la parole relativement rapidement. Plusieurs problèmes ont ainsi été soulevés, dont la définition a progressivement évolué grâce aux échanges. Pour prendre un exemple, un acteur gouvernemental a d'abord pointé le manque de compétence des collectivités pour gérer les points d'eau, trahissant sans doute un sentiment de mécontentement à la suite de la dépossession de compétences dont son administration avait été l'objet. Ce à quoi un représentant des collectivités a répliqué en expliquant que cette critique pouvait se justifier dans certains cas, mais qu'elle pouvait trouver son origine dans la manière dont la décentralisation était conduite : sans préparation et sans moyens adéquats transférés. En outre, la décision de la société togolaise des eaux de faire payer l'eau des bornes-fontaines, alors qu'elle était auparavant fournie gratuitement, a aggravé le problème. Un participant s'exprimant en tant qu'utilisateur a alors rappelé que de son point de vue, ces querelles étaient bien éloignées de ses préoccupations quotidiennes. Pour sa part, il percevait uniquement une dégradation constante du service depuis le début des années 1990 et il appartenait aux autorités de se mettre d'accord entre elles sans pénaliser les usagers. Un accord s'est finalement construit sur l'amélioration du cadre juridique définissant les compétences, la mise

en place de mécanismes de coordination entre administrations, l'examen des conditions de tarification de l'eau livrée aux bornes-fontaines et un appui technique plus important de la part des ministères concernés. Cette évolution permet de mesurer le passage d'un problème défini comme un conflit d'acteurs à un problème défini comme un dysfonctionnement du système pouvant trouver des solutions dans une approche positive de la part de chacun des acteurs impliqués. D'autres fois, des actions entreprises par un acteur ont été prises en considération en tant qu'exemples de bonnes pratiques, car recueillant l'accord de tous, et les conditions de leur reproductibilité à d'autres secteurs ont été explorées ;

- les deux jours qu'a duré l'atelier inaugural ont permis de constituer une coalition d'acteurs susceptible de porter la dynamique de changement vers l'extérieur. Cette dernière n'était pas évidente à l'origine : un participant s'interrogeait ainsi sur la pertinence de réunir ensemble « des acteurs qui n'ont rien en commun et qui savent ce qu'ils ont chacun à faire ». Les témoignages d'adhésion à la démarche se sont ensuite multipliés et une grande ouverture dans les débats de la part de certains ministères et opérateurs publics historiques a été constatée, parfois à la surprise des représentants des collectivités locales. Beaucoup reconnaissaient que c'était la première fois qu'un cadre de dialogue aussi représentatif leur était proposé et qu'il permettait de mieux comprendre les contraintes de chacun. Depuis, un arrêté signé par trois ministères<sup>16</sup> a mis en place un comité directeur interministériel des services essentiels. Celui-ci reprenait la composition équilibrée entre acteurs du quadrilogue et avait pour mission de valider la charte togolaise des services essentiels et de mettre en œuvre son programme d'action. La présidence du comité est assurée par un représentant des élus locaux et le secrétariat du comité a été confié à l'UCT ;
- les débats ont abouti à la mise au point d'une « charte togolaise des services essentiels », en cours de validation par chacune des catégories d'acteurs représentée au quadrilogue. Un plan de diffusion de la charte est en préparation sous l'égide du comité directeur ;

16. Arrêté du 31 octobre 2007 signé par le ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, le ministère de la Ville et de l'Urbanisme et le ministère délégué auprès du ministre de l'Administration territoriale chargé des collectivités locales.

- le programme d'actions issu de l'atelier fondateur a connu un début de mise en œuvre. En avril 2008, quatre ateliers de travail se sont déroulés : trois dans un format « groupe de travail »<sup>17</sup> et un dans un format « session de formation »<sup>18</sup>. Les documents élaborés au cours de ces ateliers sont également en phase de consultation et de validation auprès du comité directeur. Par ailleurs dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil mondial de l'eau, une déclinaison sectorielle de la charte des services essentiels a été élaborée pour les services de distribution d'eau potable et d'assainissement. Cet atelier a également réuni les principales parties prenantes, sous la responsabilité du comité directeur et en suivant la méthode quadrilogue ;
- la démarche de dialogue avec toutes les parties prenantes a été expérimentée à l'échelle de deux communes (Atakpamé et Sokodé) autour des enjeux locaux de la gestion des services essentiels. Dans le cadre d'un processus d'appropriation, c'est l'UCT, assistée d'un consultant togolais jouant le rôle d'« élément perturbateur », qui a animé ces deux dialogues. Ceux-ci ont abouti à la création de comités locaux pour les services essentiels, organes permanents de concertation et de réflexion commune placés sous la responsabilité des maires.

Ces motifs de satisfaction doivent toutefois être relativisés par les perspectives encore incertaines de pérennisation de la démarche. Le processus du quadrilogue est conçu dès l'origine pour limiter autant que possible les ressources financières nécessaires pour organiser les ateliers, dans l'optique de proposer un outil abordable pour les acteurs. Un soutien externe peut néanmoins être utile pour lancer la dynamique<sup>19</sup> et, de ce point de vue, les bailleurs internationaux semblent encore peu nombreux à être convaincus

17. Un premier atelier, animé par l'IGD, a conduit à l'élaboration d'un guide méthodologique pour l'organisation et l'animation de comités locaux des services essentiels. Un deuxième, animé par la ville de Montréal dans le cadre de sa participation au réseau Métropolis, a abouti à l'élaboration d'un modèle de cahier des charges pour la contractualisation avec les opérateurs de précollecte des déchets ménagers. Un troisième enfin, animé par la société Suez-Environnement, a conduit à l'élaboration d'une charte des droits et obligations des usagers des services essentiels.

18. Cet atelier, animé par la société Suez-Environnement, a porté sur l'ingénierie sociale pour l'accès aux services des plus démunis.

19. Dans le cas du Togo, l'IGD, l'ambassade de France et le conseil général des Yvelines (dans le cadre de sa coopération décentralisée) ont chacun apporté une contribution à l'organisation matérielle des ateliers.

de l'intérêt d'une démarche de dialogue multi-acteurs. Plus spécifiquement, certains des projets qui émanent du programme d'actions peuvent nécessiter des investissements plus conséquents, que seuls les bailleurs sont susceptibles d'apporter. Sont-ils prêts à faire confiance à la « vision partagée » des acteurs pour identifier les projets jugés importants et à inscrire leurs financements dans le cadre de la réalisation des programmes d'actions ? Il est encore trop tôt pour le dire, mais il est certain que cela implique aussi de leur part un exercice de redéfinition de leur rôle, de leurs responsabilités et de leurs pratiques en relation avec l'ensemble des autres acteurs. Si l'adhésion des bailleurs à ce type de démarche ne devait pas se concrétiser, il est fortement à craindre que l'intérêt des acteurs associés au sein du quadrilogue en soit peu à peu diminué.

### **3. Conclusion**

L'amélioration de l'accès aux services essentiels implique une coordination étroite des différents partenaires. Néanmoins, une action organisée des acteurs résulte finalement et uniquement des interactions que ses membres entretiennent entre eux. Aucun changement ne peut être conduit sans la participation et l'adhésion de ceux qui sont chargés de le mettre en œuvre et aucune règle ni aucun principe universel ne peuvent leur être imposés, tout juste peuvent-ils nourrir leur réflexion. En cela, le quadrilogue est typiquement un acte politique au sens plein du terme, qui tire sa légitimité des seuls acteurs qui le portent et qui, par volontarisme, choisissent de coopérer pour changer la situation.



# Stratégies municipales concertées, un outil pour améliorer l'accès de tous aux services d'eau potable et d'assainissement

**Christophe Le Jallé**, responsable de programme, PS-Eau

**Félix Adegnika**, chargé de mission CITACTIONS, Partenariat pour le développement municipal (PDM)

## 1. Contexte

L'urbanisation dans les pays africains, phénomène récent par rapport à d'autres parties du monde, entraîne un doublement de la population urbaine et des superficies urbanisées tous les dix à 15 ans. Cette croissance concourt à l'augmentation incontrôlée des quartiers spontanés dans la périphérie des grandes villes et à l'émergence de « petites villes ». Or, on constate un sous-investissement dans les infrastructures depuis de nombreuses années, ce qui a conduit à exclure une grande partie de la population de ces zones d'un accès à l'eau et à l'assainissement. Les décideurs ont jusque-là difficilement su offrir une réponse, notamment dans un contexte où la volonté à payer pour ces services, si elle s'accroît, reste encore limitée et où les politiques prennent rarement en compte les usagers pauvres.

Dans le même temps, de nombreux pays africains ont mis en œuvre des politiques de décentralisation, plaçant les collectivités locales en première ligne dans la gestion des services d'eau et d'assainissement. Le transfert de compétences ainsi induit reste cependant insuffisamment accompagné d'un renforcement des capacités de ces nouveaux acteurs, qui se retrouvent en général désarmés face à leurs nouvelles responsabilités. Ils ont ainsi d'immenses difficultés à :

- dégager une vision stratégique (plans d'action à moyen et long termes) ;
- obtenir des financements (dans un contexte de ressources fiscales locales très limitées et d'absence de décentralisation des outils de financement) ;
- mobiliser les compétences requises ;
- accéder à une information adaptée à leurs besoins.

Sur le plan de la démocratie locale, l'enjeu est pourtant très important : l'eau et l'assainissement sont en effet des services publics locaux autour desquels peuvent se construire une capacité communale et de bonnes pratiques en matière de gouvernance. Il s'agit pour les collectivités locales d'associer non seulement l'ensemble des partenaires concernés, les organisations de la société civile, mais aussi les opérateurs privés locaux pour mettre en œuvre des actions adaptées. L'atteinte des objectifs que s'est fixé la communauté internationale<sup>20</sup> pour accroître le taux de couverture des services d'eau et d'assainissement pour tous suppose donc de revoir en profondeur la façon de fournir un appui et des outils adaptés aux maîtres d'ouvrages locaux. Elle suppose également d'impliquer plus systématiquement les collectivités locales dans l'élaboration des politiques et stratégies nationales.

72

Partant de ce constat, plusieurs démarches de recherche, de capitalisation et d'expérimentation ont été engagées ces dernières années sur les questions d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Elles ont été soutenues par le ministère français des Affaires étrangères ou par d'autres acteurs bi- et multilatéraux, notamment au sein du Programme pour l'eau et l'assainissement (WSP). En particulier, le PS-Eau a mis en œuvre un **programme sur l'eau et l'assainissement dans les quartiers périurbains**

20. Référence est faite ici à l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) relatif à l'accès à l'eau, auquel a été rajouté durant le sommet mondial du développement durable de Johannesburg un objectif complémentaire sur l'assainissement.



**et les petits centres** de 1995 à 1998<sup>21</sup>. Les principales conclusions de ce programme<sup>22</sup>, financé par la coopération française, sont les suivantes :

- l'approvisionnement en eau des villes considérées ne peut plus se construire sur un système unique et la pluralité des systèmes et des intervenants ainsi que leur complémentarité dans la gestion de la filière sera la règle ;
- le nouveau courant de décentralisation et de privatisation appelle un besoin immense de régulation et de péréquation sociale et spatiale. Il en découle en conséquence un rôle nouveau de la puissance publique, et notamment de la puissance publique locale ;
- l'eau potable – bien local par excellence – peut difficilement être convenablement gérée avec un seul niveau de gouvernance. En effet, elle doit désormais être gérée dans une perspective de gestion intégrée des ressources en eau et les instruments d'articulation entre niveaux de gouvernance dans ce domaine restent à inventer ;
- les populations des quartiers périurbains et des petits centres prennent conscience du fait que le paiement de l'eau n'est plus une situation provisoire mais définitive et que, payant pour ce service, elles sont en droit de réclamer en contrepartie un service performant (qualité de l'eau, desserte équitable et continuité du service) ;
- les municipalités prennent conscience qu'elles ne peuvent plus se désintéresser de la problématique du service de l'eau, qui devient non seulement l'une des préoccupations majeures des habitants, mais également une ressource potentielle pour la fiscalité locale.

Ce programme a été l'occasion d'un rapprochement opérationnel entre le PS-Eau et le PDM<sup>23</sup>. Il faut rappeler que c'est pour soutenir les politiques de décentralisation et de démocratie locale en cours en Afrique que le Partenariat pour le développement

21. Des informations relatives à ce programme peuvent être trouvées sur le site : [www.pseau.org/epa/epaqppc/presentation\\_fr.htm](http://www.pseau.org/epa/epaqppc/presentation_fr.htm).

22. Ce programme a regroupé 16 actions dans 15 pays d'Afrique de l'ouest, centrale et australe et en Haïti, impliquant plus de 100 partenaires.

23. Voir notamment le programme CITATIONS et le sommet Africités III, organisés par le PDM : [www.pdm-net.org/africites/fr/documents.php](http://www.pdm-net.org/africites/fr/documents.php).

municipal a été créé en 1991. Après avoir démarré dans le champ politique et institutionnel, le PDM a intégré dans ses priorités l'accès des populations locales aux services de base, parmi lesquels l'eau et l'assainissement. Le programme Citactions du PDM a mené des actions pour aider les collectivités locales à jouer leur rôle de maître d'ouvrage et pour accompagner la structuration et le renforcement des capacités des petits opérateurs de ces services. Pour montrer combien ce sujet était important pour la légitimité des collectivités locales, l'accès des populations aux services de base a été choisi comme thème majeur des travaux de la troisième édition du sommet des communes africaines<sup>24</sup>. Ce sommet a connu la participation de plus d'un millier de maires et autorités locales venus de tout le continent africain. Le message de ce sommet a été clair : les collectivités locales doivent faire la preuve de leurs capacités à assurer des services durables aux populations, notamment dans l'accès à l'eau et à l'assainissement.

La coopération entre le PS-Eau et le PDM s'est initiée autour d'un programme sur **les déchets et l'assainissement urbain** (2000-2004)<sup>25</sup>, en continuité du premier programme sur l'eau et l'assainissement du PS-Eau financé par la coopération française. Le rapprochement des thèmes assainissement et déchets a permis d'aborder la question générale de l'hygiène dans la ville, tant dans le comportement et les pratiques domestiques des habitants que dans le positionnement des différents acteurs face au service public global qu'est la propreté urbaine. Les principales conclusions de ce programme sont les suivantes :

- la demande des habitants pour des équipements sanitaires est en forte croissance, mais elle est souvent mal identifiée. Les usagers sont pourtant prêts à mobiliser des financements qui ne demandent qu'à être correctement captés par une offre judicieuse et imaginative ;
- le service d'assainissement est un marché économique en pleine évolution, grâce au dynamisme du secteur privé local. Néanmoins, les experts et les pouvoirs publics ont du mal à percevoir ce secteur privé local et donc à l'associer à leurs stratégies ;

24. Le sommet Africités III s'est du 2 au 6 décembre 2003 à Yaoundé au Cameroun.

25. Dans le cadre de ce programme, 20 actions ont été lancées dans 18 pays d'Afrique de l'ouest, centrale et de l'est, ainsi qu'à Cuba. Elles ont impliqué plus de 100 partenaires. Pour plus d'informations sur ce programme, consultez le site : [www.pseau.org/epa/gdda/Accueil.htm](http://www.pseau.org/epa/gdda/Accueil.htm).

- du point de vue stratégique, seul l'accrochage de l'assainissement à la politique de l'eau et à l'institution qui la conduit localement peut donner à l'assainissement les outils financiers complémentaires indispensables (avec la redevance assainissement prélevée sur la facture de l'eau selon le principe pollueur-payeur désormais connu et accepté). Plus particulièrement, cela permettrait de lui donner une dynamique opérationnelle tangible et solide ;
- pour être efficace et globale, une stratégie doit être conçue à l'échelle municipale, en s'appuyant sur une approche selon les maillons successifs suivants : amont (accès), intermédiaire (évacuation) et aval (traitement). Cette approche permet par ailleurs de mobiliser tous les acteurs de la ville (secteur public, secteur privé, populations et activités économiques).

C'est dans ce contexte que le PDM et le PS-Eau ont formulé en 2003 un **nouveau programme visant à appuyer les villes secondaires africaines à formuler – en concertation avec toutes les parties prenantes au niveau local – leur stratégie municipale pour la gestion et la mise en œuvre des services d'eau potable et d'assainissement.**

Une première phase de ce programme, financée par le ministère français des Affaires étrangères, a permis d'appuyer l'élaboration de stratégies municipales concertées sur trois villes (Dschang au Cameroun, Koudougou au Burkina Faso et Ziguinchor au Sénégal) en 2005-2006.

La deuxième phase de ce programme est en cours, financée par la Commission européenne (facilité ACP-UE<sup>26</sup> pour l'eau) et l'AFD. Elle a permis d'étendre cet appui à quatre nouvelles villes (Abomey au Bénin, Ebolowa au Cameroun, Rosso en Mauritanie et Tahoua au Niger) et touchera huit autres villes en 2009. La méthodologie consolidée par ces expériences sera largement diffusée, afin que toute ville africaine qui le souhaite puisse élaborer de telles stratégies.

26. Les pays ACP (ou pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique) sont des pays signataires des accords de Lomé et de Cotonou. La convention de Lomé est un programme de coopération entre 27 États de l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique.

## 2. Définition et objectifs

Les stratégies élaborées dans le cadre de ce programme sont des stratégies concertées d'intervention conduites à l'échelle municipale, c'est-à-dire :

- « une stratégie » : un document d'orientation et non un plan directeur détaillé ;
- « concertée » : issue de l'écoute de tous et facilitant l'orchestration des efforts de chacun ;
- « d'intervention » : débouchant, entre autres, sur des actions immédiatement réalisables (actions d'investissement, d'organisation, de contrat entre acteurs...) permettant une amélioration visible et rapide des pratiques. Elle débouche également sur des perspectives d'actions à moyen et long termes ;
- « à l'échelle municipale » : clarifiant une vision commune pour l'ensemble du territoire de la ville.

**Les grands objectifs des stratégies municipales concertées portant sur l'eau et l'assainissement sont :**

- l'amélioration rapide de l'accès au service pour ceux n'ayant pas un accès correct aujourd'hui ;
- l'amélioration de la qualité du service (multiforme) pour ceux y ayant déjà accès ;
- l'amélioration des conditions d'exercice des acteurs de l'offre ;
- l'amélioration de la gouvernance locale de l'eau.

76

Partout dans le monde, l'expérience montre qu'un plan directeur sans large concertation est d'une efficacité réduite, du fait qu'il est défendu par très peu d'acteurs locaux. À l'inverse, une concertation qui ne s'appuierait sur aucun fil conducteur solide et sur aucune démarche rationalisée et sereine court le risque de dérives verbales dangereuses, de crispations et de conflits. L'originalité de la planification stratégique concertée est de **s'appuyer simultanément sur deux piliers** : une **concertation structurée** autour d'un **processus de planification stratégique** (c'est-à-dire d'une planification d'orientation).

Avant d'être un outil de gestion, la planification stratégique concertée doit être conçue et conduite comme un outil pédagogique d'information et de réflexion collective.

L'aboutissement est non pas un cadre figé et trop détaillé qui étouffe l'innovation et l'initiative, mais au contraire **un cadre d'orientation et de clarification qui permet à l'initiative et à l'innovation de s'épanouir avec des garanties suffisantes de pérennité.**

Pour être réussi, le processus de planification stratégique concertée doit s'appuyer sur :

- **un diagnostic socio-économique et technique ouvert à l'ensemble des pratiques des populations en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.** Il doit mettre l'accent sur l'imagination déjà déployée pour trouver des solutions adaptées localement et sur les difficultés spécifiques aux différents quartiers ou aux différentes couches de la population. Il doit aussi rappeler les projets ayant déjà existé dans la ville et les enseignements que les populations et les responsables en ont déjà tiré ;
- **la conduite d'une concertation, qui est l'élément le plus novateur et le plus difficile.** La concertation facilite l'appropriation des idées et l'apprentissage de la responsabilité partagée. Cependant, elle ne doit pas être synonyme de désordre d'avis et de suggestions ou d'accumulation de contrariétés individuelles. Elle doit être organisée et productive et donc s'élaborer dans un cadre bien défini de « jeu de rôles ». Chacun doit connaître non seulement ses droits et ses devoirs, mais également ceux des autres, ces règles évoluant bien sûr en fonction du consensus social et ce, de façon transparente.

### **3. Les grandes étapes dans l'élaboration d'une stratégie municipale concertée d'accès à l'eau et à l'assainissement pour tous**

L'élaboration d'une planification stratégique concertée en eau potable et en assainissement suit globalement les étapes suivantes :

- **le diagnostic concerté de la situation actuelle** : identifier les atouts et les goulots d'étranglement à une offre des services d'eau potable et d'assainissement pour tous :

- 1) identifier et mobiliser tous les acteurs du secteur (acteurs de la demande/acteur de l'offre), préciser leur rôle et responsabilités ;
- 2) écouter leurs difficultés, demandes, attentes, besoins et suggestions d'amélioration ;

- **la clarification des enjeux et l'exploration des différentes priorités stratégiques** possibles pour l'avenir (les priorités techniques, les priorités organisationnelles et institutionnelles, les priorités financières, les priorités géographiques...) ;
- **la concertation autour de ces possibilités** et le choix partagé des messages et priorités retenus pour être affichés dans la stratégie ;
- **l'étude détaillée de la stratégie retenue** et de ses conséquences opérationnelles (traduction en plan d'actions et en relations à venir éventuellement contractualisées).

#### 4. Les enseignements tirés de l'expérience de Dschang au Cameroun

Les résultats obtenus de cette expérience ont été les suivants :

- une consolidation du rôle de la collectivité locale et une meilleure mobilisation et reconnaissance de tous les acteurs ;
- un plan d'action collectivement conçu et validé, précisant le rôle de chacun et facilitant la complémentarité des efforts locaux et extérieurs, notamment les efforts financiers ;
- des actions concrètes en cours de réalisation (en 2008) ;
- dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée, une adhésion de la ville de Nantes à la mise en œuvre du plan d'action ;
- le renforcement d'une expertise nationale d'appui pour l'amélioration de la gouvernance locale des services d'eau et d'assainissement.

Il faut retenir de ce programme que le processus est aussi important que le document de stratégie obtenu. Il joue un **rôle pédagogique et collectif d'apprentissage, d'information et de réflexion, facilitant l'appropriation par tous et tout particulièrement par les populations**. L'appui d'un « facilitateur » est nécessaire, dont la compétence et l'expertise sont reconnues et dont la légitimité provient du niveau national, ce qui le place en dehors du jeu local.





---

# Métropolisation et gestion des services essentiels : enjeux et perspectives

---

**Amara Ouerghi**, secrétaire régional, Métropolis - Amérique du nord

La concentration croissante de la population et des activités économiques est l'une des principales tendances structurelles des sociétés modernes. Cette concentration est à la source même du phénomène de l'étalement urbain et de la métropolisation.

Sur le plan spatial, la métropolisation couvre généralement un vaste territoire dans lequel coexistent différentes communautés locales et des structures administratives régionales et nationales. Ce territoire est généralement dominé par une ville-centre, avec laquelle les communes périphériques interagissent. Cette métropolisation assimile des collectivités locales dans le cadre d'un ensemble régional caractérisé par des interrelations entre ses composantes, une hétérogénéité des structures, une multiplicité des intervenants et une fragmentation des pouvoirs.

L'offre de services essentiels (eau, assainissement, transport, sécurité) est souvent assurée par des communautés distinctes, en concurrence les unes avec les autres pour prélever des recettes fiscales sur un même territoire métropolitain.

Dans ce territoire, les villes-centres s'acquittent d'un rôle-clé au profit des agglomérations. Elles offrent en effet des services divers et érigent et entretiennent des infrastructures qui desservent les populations des villes périphériques. Ce faisant, elles contribuent à leur attractivité et jouent un rôle moteur pour celles-ci.

Ainsi, les villes-centres paient de plus en plus le prix de la croissance urbaine métropolitaine. Parallèlement, leur assiette fiscale se rétrécit de manière croissante, la hausse des prix du foncier et de l'immobilier poussant notamment les entreprises à s'installer en périphérie. Par conséquent, les coûts et l'effort fiscal des villes-centres sont supérieurs à ceux des villes périphériques. Elles sont donc dans une position concurrentielle désavantageuse.

Le débat actuellement en cours dans plusieurs agglomérations urbaines porte sur les questions de territoire, de prestation de services, d'efficacité, d'équité et de fiscalité. Dans ce débat, les villes-centres insistent sur les charges qu'elles supportent et réclament l'instauration de mécanismes de compensation financière. Elles insistent notamment sur le fait que les résidents des villes de banlieue et des périphéries profitent largement des services offerts sans y contribuer.

Ce débat, portant sur les questions de gestion et de financement des services, de l'organisation territoriale et de la gouvernance, n'est pas nouveau. Il a toujours fait ressortir les différences de niveaux de services dans des territoires inégalement développés et la nécessité de solidarité et de péréquation financière et fiscale.

Cela appelle donc au développement d'une **gouvernance métropolitaine** visant à **mobiliser les acteurs**, les amener à **se concerter** et à **coordonner leurs actions autour d'une vision commune** et à établir une solidarité économique, sociale et financière par une approche consensuelle.

Que ce soit par le biais d'une structure formelle, par une approche volontariste d'intercommunalité ou encore par des mécanismes de concertation, **la gouvernance métropolitaine cherche à établir une vision commune du développement**. Elle cherche à **planifier le territoire**, à **générer du développement économique**, à **ériger des infrastructures** et à **gérer des services pour l'ensemble du territoire métropolitain**.

Ces services concernent plusieurs acteurs disposant de pouvoirs dans des domaines de compétence identiques pour leurs territoires respectifs. Dans ce cadre, la concertation institutionnelle devient un élément essentiel pour la bonne marche de la gouvernance métropolitaine.

Celle-ci doit être guidée par une vision stratégique commune des priorités de développement. Il est également important d'accroître les échanges et la communication entre les acteurs. Ainsi, la gouvernance métropolitaine peut cimenter les acteurs et créer des solidarités visant à la fois à offrir de meilleures prestations de services, mais également à développer les différentes parties du territoire métropolitain.

Dans ce cadre, il est souvent proposé de regrouper les services publics locaux au sein d'un même territoire, de manière à former des collectivités territoriales offrant la totalité de ces services tout en assurant une répartition équitable du financement. Cette démarche permet d'obtenir des économies d'échelle importantes. Ces dernières peuvent être significatives lorsque la fragmentation des réseaux vient en contradiction avec la globalité des enjeux, comme celui de la sécurité de l'approvisionnement.

Toutefois, les communes périphériques peuvent objecter à ce regroupement, alléguant la perte de pouvoir, l'éloignement de la prestation des services de proximité, l'augmentation des coûts, l'absence d'imputabilité directe et la relégation de la démocratie locale. Mais faut-il rappeler aussi que la technicisation croissante des services en réseaux tend peu à peu à éloigner le citoyen du processus de décision au bénéfice des experts et ce, quel que soit le niveau auquel est administré le service ? Ce n'est pas tant la distance territoriale au centre de décision que la distance à l'appréhension des enjeux qu'il faut réduire et, le niveau des enjeux étant global, c'est également à ce niveau que doit s'ouvrir le chantier de la reconquête démocratique.

On voit là des clivages et des tensions existant au sein même des agglomérations compte tenu de la multiplicité des acteurs et de leurs intérêts respectifs. L'intensité de ces clivages centre/couronne varie d'une métropole à l'autre.

Le plus important dans la prestation des services est la satisfaction des citoyens, tant au niveau des services offerts que de leur gestion. Là aussi, on constate souvent une différenciation villes-centres/couronnes. Ainsi, la population des villes-centres

perçoit généralement le niveau des services comme étant plus élevé que celle résidant dans les banlieues. Cela s'explique par le fait que l'offre de services est supérieure dans les centres que dans les couronnes.

Il faut également noter que la population éprouve généralement un sentiment d'impuissance à l'égard des politiques et des services métropolitains, qui sont considérés comme étant éloignés des enjeux de la politique locale et des services de proximité. C'est là un aspect important qui devra être pris en compte.

Dans un contexte de croissance économique ralentie, de ressources fiscales limitées, de gestion budgétaire rigoureuse et d'interdépendance des structures administratives locales, il faut s'assurer plus que jamais que les services essentiels soient gérés à une échelle métropolitaine et que leurs coûts soient partagés entre les bénéficiaires afin de respecter une équité fiscale.

En plaçant la satisfaction des besoins des citoyens et des entreprises au cœur de la gestion des services essentiels et en renforçant le partenariat entre les secteurs public et privé, les métropoles et les entités qui les constituent auront plus de chance d'assurer à la fois leur développement au niveau local et leur compétitivité à l'échelle internationale.

# Une vision globale du territoire économique des services essentiels : le cas de la gestion des déchets ménagers en France

**Vincent Le Blan**, délégué général, FNADE

**Cédric Le Bris**, chargé de mission, IGD

Parmi les services essentiels, celui de la collecte et de l'élimination des déchets est l'un de ceux présentant le plus d'intérêt pour la contractualisation. Un grand nombre d'acteurs sont impliqués dans la filière : au niveau territorial, l'organisation est fragmentée du fait de l'organisation administrative du service public, qui est du ressort des collectivités territoriales ; au niveau industriel, il existe également une grande variété d'intervenants, allant de la petite entreprise de collecte aux grandes agences publiques de mutualisation des coûts de valorisation. La réglementation joue un rôle capital dans la gestion des déchets. Toutefois, en l'absence d'un régulateur national, la contractualisation entre ces différents acteurs, qui ne sont pas tous en relation directe les uns avec les autres, est le mode de coordination privilégié du secteur.

Après une brève présentation du paysage institutionnel de la filière en lien avec les implications en termes de contractualisation, la présente contribution se propose de mettre l'accent sur **les conséquences du partage des responsabilités en matière de financement de la filière de gestion des déchets ménagers**. Il s'agit en effet d'un secteur dont le poids économique est non négligeable (3,8 milliards d'euros en 2000 pour le service public de collecte et de traitement des ordures ménagères) et qui tend à prendre une importance croissante suivant l'évolution du niveau de vie de la

population : si un Français moyen rejetait environ 200 kg de déchets ménagers par an en 1960, il en rejette en 2008 environ 500. Cette hausse de la production de déchets s'accompagne par ailleurs d'un renforcement des exigences réglementaires, qui conduisent également à une augmentation du coût du service pour la collectivité.

## 1. Un périmètre étendu pour la contractualisation

Du point de vue de l'expérience française, dont une partie est transposable à d'autres contextes, les domaines d'application de la contractualisation (au sens large) peuvent être identifiés de la manière suivante :

- **une vision partagée des enjeux avec la population** : comme le relève l'expert Cyrille Harpet dans un rapport du Commissariat général du plan (2003), « la simple désignation de 'déchet' porte un coup sévère à la chose désignée. Le terme de déchet renvoie systématiquement à un lexique du dégradé, du déprécié, du rejeté. [...] C'est s'en tenir à ce qui est voué à l'opprobre et au rejet, à la répudiation ou au simple abandon ». D'où une forte réticence constatée parmi la population, relayée parfois par les élus, concernant tout ce qui touche à l'organisation de ce service. En particulier, l'implantation de structures de traitement des déchets se heurte couramment à l'opposition des riverains, conséquence d'un phénomène baptisé NIMBY<sup>27</sup> par les sociologues. **La concertation avec la population et le monde associatif et la mise en œuvre d'actions approuvées par consensus sont indispensables pour une gestion efficace du service de gestion des déchets ménagers ;**
- **une organisation fonctionnelle et territoriale du service public** : il existe un grand nombre d'acteurs impliqués dans l'organisation du service public et dont les actions doivent être coordonnées : le service de gestion des déchets ménagers est une compétence dérivée des communes depuis la Révolution française (santé, salubrité et hygiène publiques). Du fait de la sophistication croissante du

27. NIMBY, de l'anglais *Not in my back yard* (pas dans mon arrière-cour), se définit comme « une attitude d'opposition d'une population locale vis-à-vis d'un projet lorsque celui-ci est susceptible de comporter certaines nuisances ou modifications, réelles ou supposées, au cadre de vie » (selon Respublica Conseil).

service, sa gestion a été progressivement spécialisée, d'une part sur une base fonctionnelle entre collecte, transport et élimination des déchets et, d'autre part, sur la base de la nature des déchets (emballages, piles, pneus, déchets d'équipements électriques ou électroniques...). Les logiques techniques ont généré des territoires pertinents différents selon cette spécialisation. Les départements ont ainsi été chargés d'organiser l'élimination des déchets ménagers, dont ils peuvent partager la responsabilité avec les communes dans le cadre de syndicats mixtes. Ces dernières, bénéficiant du développement de l'intercommunalité, ont également privilégié les regroupements en fonction d'objectifs techniques et économiques. Outre la multiplicité des acteurs ayant chacun leurs responsabilités, **il faut donc également coordonner la diversité des échelles territoriales de gestion** ;

- **une gestion opérationnelle des services** : le service public des déchets (collecte et traitement) est également l'un des plus ouverts à **la participation du secteur privé, par le biais de la passation de marchés publics ou la mise en place de partenariats public-privé** avec les collectivités territoriales. En 2004, les opérateurs privés collectaient ainsi 62 % du volume de déchets ménagers et en traitaient 95 % (selon un rapport de la direction des Affaires économiques et internationales de 2006) ;
- **une gestion intégrée de la valorisation des déchets** : les politiques en faveur de la valorisation des déchets (utilisation des matières organiques dans l'agriculture, réutilisation et recyclage de matériaux, génération d'électricité ou de chaleur à partir de la combustion des déchets...) **ont contribué à l'élargissement du périmètre des acteurs impliqués dans l'économie globale des déchets**, en aval de l'offre du service public ;
- **la mutualisation des coûts environnementaux** : concernant l'impact environnemental de ce service, la France a introduit en 1992, dans le cadre du financement du service public des déchets, **le principe du pollueur-payeur**. Les producteurs d'emballages (papier, carton, plastique, verre...) et d'autres produits (piles, équipements électriques ou électroniques, imprimés, pneus...) sont ainsi soumis à une taxe qui est ensuite redistribuée aux collectivités locales pour financer en partie le service public et en partie les modalités de tri qui permettront

de valoriser les déchets et de soutenir les filières économiques en charge de cette valorisation. Cette taxe est également censée être incitative pour réduire les déchets à la source, bien que les résultats obtenus jusqu'à présent soient mitigés. Par ailleurs, toutes les externalités négatives sur l'environnement ne sont pas encore prises en compte (pollution de l'air et des sols, transports des déchets jusqu'aux usines d'élimination...), le secteur des déchets étant exclu du système européen de permis d'émission de gaz à effet de serre.

La filière globale de gestion des déchets en France, dans laquelle s'insère le service public de collecte et de traitement, s'inscrit donc dans une **chaîne complexe de contrats**, impliquant une multitude d'acteurs aux finalités complémentaires. Si des évaluations périodiques sont conduites sous la responsabilité d'un ministère ou d'une agence spécialisée, aucun acteur n'exerce un rôle central de coordination de la filière. **L'équilibre global est donc le fruit d'une grande variété d'ajustements contractuels sectorisés.**

## 2. Le financement de la filière économique des déchets ménagers

Cet équilibre contractuel entre les acteurs se traduit dans le partage des modalités de financement de la filière. Les chiffres suivants sont issus du rapport présenté en 2003 par Jean-Louis Dufeigneux pour le compte du Commissariat général du plan. Quelques éléments d'explication sur les modalités de financement de la filière sont tout d'abord indispensables pour comprendre l'économie globale du secteur. Trois dispositifs peuvent être identifiés.

- **Financement du service public de collecte et de traitement des ordures ménagères.** La population, bénéficiaire du service et son principal financeur, n'a qu'un seul interlocuteur : l'autorité publique organisatrice du service de collecte (généralement une commune ou un groupement de communes). Celle-ci peut transférer une partie des services payés par la population à une autre entité si la compétence du traitement lui a été transférée. Trois modes de financement (par la population) sont utilisés :



- **la contribution par l'impôt local général** : c'est la forme la plus ancienne de financement du service des déchets. Elle permet de répartir la charge du service entre les contribuables locaux, en fonction de leurs ressources. Toutefois, elle a pour inconvénient de ne pas identifier clairement quelles sont les ressources affectées au service ;
  - **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** : créée en 1926, elle a également une origine fiscale locale, mais elle permet d'identifier la ressource utilisée pour le service. Elle est assise sur la valeur du foncier bâti. Toutefois, elle a pour inconvénient de ne pas donner de signal clair aux producteurs de déchets ;
  - **la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)** : sa création remonte au milieu des années 1970. Elle n'est plus assise sur la capacité contributive des habitants, mais sur le service rendu, ce qui conduit à individualiser la redevance en fonction de la consommation du service. Son assiette n'est pas clairement définie (taille du foyer, volumes rejetés, nombre de collectes...), mais son objectif est d'être davantage incitative en donnant un signal clair sur le coût du service et en favorisant la réduction des déchets à la source. Une redevance spéciale a également été instituée en 1975 pour les commerces et industries produisant des déchets assimilables à ceux des ménages et collectés simultanément.
- **Mutualisation des coûts du service public et subventions.** Pour leurs investissements, et parfois pour leur fonctionnement, les autorités locales organisatrices sont susceptibles de bénéficier de subventions provenant :
    - **du budget d'autres collectivités publiques** : l'État, mais aussi les régions et les départements peuvent participer au financement d'infrastructures de collecte et de traitement des déchets ménagers. Les ressources proviennent des impôts prélevés par ces collectivités ou des transferts entre elles. L'Union européenne peut également apporter un soutien financier ;
    - **d'organismes habilités** par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) **à collecter la taxe sur les emballages** payée par les producteurs. Ces subventions concernent les infrastructures de collecte sélective (conteneur, centre de tri...) qui permettront de valoriser une partie des déchets. Le montant de ces subventions dépend aujourd'hui des volumes

triés par les collectivités territoriales. D'autres organismes sont habilités pour les filières dédiées. L'Ademe apporte également un soutien financier pour diverses actions exemplaires des collectivités territoriales.

• **Financement des activités aval de valorisation des déchets ménagers.**

Il existe deux types de dispositifs complémentaires pour le financement de ces activités :

- **la vente de produits recyclés ou valorisés** : il s'agit d'emballages reconditionnés, de matières organiques, de matériaux réhabilités (comme les métaux) ou de la production d'énergie utilisée pour la distribution d'électricité ou de chaleur ;
- **des subventions versées aux différentes filières de recyclage**, financées par la taxe sur les emballages et destinées à compenser une partie des coûts de recherche et de développement, ainsi que les coûts de transport liés à la réutilisation de matériaux de seconde main.

L'économie globale du secteur atteint pour l'année 2000 un volume de 4,3 milliards d'euros, dont le tableau 1 donne la décomposition.

Tableau 1.  
**Décomposition des ressources du secteur des déchets pour l'année 2000**

	Produit 2000	
	En millions d'euros	En part du total
Ressources budgétaires des collectivités organisatrices	400	9,1 %
<b>TEOM</b>	<b>2 917,3</b>	<b>66,5 %</b>
REOM	332,3	7,6 %
Redevances spéciales et déchets industriels et commerciaux	116	2,6 %
Subventions	216	4,9 %
Soutiens aux collectivités des sociétés agréées	143,4	3,3 %
Recettes industrielles et commerciales (vente)	247	5,6 %
Soutiens aux filières de valorisation	14,2	0,3 %
<b>Total</b>	<b>4 386,2</b>	<b>100 %</b>

**Source** : Commissariat général du plan.

Une autre modalité de décomposition consiste à présenter le tableau économique général à partir de la nature des contributeurs, qui sont soit le contribuable fiscal payant l'impôt, soit le contributeur économique, s'acquittant de la redevance ou bien des taxes sur les emballages (tableau 2). Concernant les contributions fiscales, le coût de collecte et de gestion de l'impôt (équivalant à 8 % des contributions collectées) a été ajouté lorsqu'il est inclus dans le cadre des contributions économiques.

Tableau 2.  
**Décomposition des ressources du secteur des déchets selon la nature des contributeurs pour l'année 2000**

Catégories	Contributeurs	Contributions	Produit 2000	
			En millions d'euros	En part du total
A. Contribuable fiscal	Contribuables locaux	TEOM	2 917,3	62,7 %
		Ressources budgétaires	400	8,6 %
		Frais de collecte et gestion fiscalité locale (8 %)	265,4	5,7 %
	Contribuables nationaux, régionaux et départementaux	Subventions	216	4,6 %
<b>Sous-total A</b>			<b>3 798,7</b>	<b>81,7 %</b>
B. Contributeur économique	Usagers	REOM	332,3	7,1 %
		Redevance spéciale, abonnement ou redevance pour DIC	116	2,5 %
	Producteurs et consommateurs	Soutiens des sociétés agréées	143,4	3,1 %
		Soutiens aux filières de valorisation	14,2	0,3 %
	Industriels des matériaux, utilisateurs de compost, distributeurs d'énergie	Recettes industrielles et commerciales	247	5,3 %
<b>Sous-total B</b>			<b>852,9</b>	<b>18,3</b>
<b>Total général</b>			<b>4651,6</b>	<b>100 %</b>

Source : Commissariat général du plan.

## **Conclusion**

L'organisation des services essentiels constitue une chaîne complexe de contrats qui permet de partager les responsabilités entre les acteurs et les territoires en fonction de critères de compétence et de spécialisation et de taille technique et économique optimale. Cette répartition des responsabilités entraîne la mise en place de relations financières croisées tout aussi complexes, allant dans le sens d'une part de la responsabilisation par l'individualisation de certains coûts et, d'autre part, de la solidarité par la collectivisation d'autres coûts.

Les mécanismes de financement des services essentiels doivent ainsi rechercher à répartir les coûts entre les acteurs en fonction de ce qui relève de leur responsabilité et, de ce qui paraît souhaitable en termes d'équité. Ainsi, les bénéficiaires locaux des services ne constituent pas la seule source de financement : l'équilibre peut s'obtenir, comme dans le cas de la gestion des déchets en France, en élargissant le périmètre des acteurs et des activités contributives, d'une part, et en élargissant également l'échelle territoriale à laquelle doit s'ajuster l'équilibre, d'autre part.

---

# Gouvernance urbaine et gouvernance des services

---

**Olivier Mourareau**, architecte et urbaniste de l'État, chargé de la gouvernance urbaine, ministère des Affaires étrangères et européennes

En 2006, la France adopte sa stratégie de gouvernance, qui promeut une gouvernance démocratique définie comme « l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer un État mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis » (ministère des Affaires étrangères, 2007a)<sup>28</sup>.

93

La gouvernance constitue ainsi non plus un ensemble de règles ou une activité, mais un processus :

- touchant les dimensions tant territoriales, économiques, sociétales, qu'environnementales, politiques et culturelles et intégrant les questions de sécurité ;

---

28. Stratégie adoptée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement le 5 décembre 2006.

- concernant le renforcement des capacités, les interactions entre les divers champs (social, économique, politique, administratif, etc.) et les divers acteurs et territoires ;
- favorisant l'émergence et la maturation de modes de gouvernance démocratique propres à chaque société, respectant les valeurs universelles, fondatrices de l'idéal démocratique ;
- mettant en exergue l'importance du facteur humain et posant la question du comment une société s'organise pour assurer l'égalité (des opportunités) et l'équité (justice sociale et économique) pour tout citoyen, pour assurer une participation effective des populations et améliorer l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté.

La gouvernance locale, échelon fondamental de la gouvernance démocratique, apparaît dès lors comme l'une des conditions du développement local. Par ailleurs, la décentralisation dans le cadre de laquelle elle s'exerce permet, en application du principe de subsidiarité, une prise de responsabilité des populations et des collectivités locales dans la gestion des affaires publiques. À l'échelle des territoires urbains et dans le contexte actuel où les villes connaissent une phase inédite de leur croissance, la gouvernance urbaine reprend et intègre ces principes.

### **1. Une croissance urbaine mondiale d'une ampleur inédite**

94

En 2030, la planète comptera cinq milliards de citoyens, soit 60 % de la population mondiale. Cette croissance aura lieu à 95 % dans les pays pauvres. Les villes du sud abriteront quatre milliards d'habitants (soit 80 % des citoyens du monde) et leur croissance, observable depuis les années 1960, suit des rythmes différents selon les zones :

- en Amérique latine, elle tendrait à se ralentir ;
- en Asie, elle semble dominer, en masse comme en rythme. On assiste dans des pays en plein développement économique tels que la Chine à une migration sans précédent des populations rurales vers les territoires urbains ;
- en Afrique, le taux de croissance absolue de la population urbaine atteint « (...) des records historiques jamais rencontrés ailleurs, à près de 5 % par an en

moyenne (...). Ce taux de croissance urbaine correspond au haut niveau continu du taux de croissance naturelle de la population. La croissance de la population urbaine africaine n'a cependant pas encore pris son plein essor. En moyenne, un tiers de la population de la région Afrique vit à présent en milieu urbain, dépassant ainsi l'Asie du sud qui est à 28 %. L'Afrique n'est plus loin d'un point d'inflexion démographique avec une prévision de forte croissance du nombre de nouveaux résidents urbains, de plus de 300 millions entre 2000 et 2030, c'est-à-dire une augmentation de plus du double de celle de la population rurale » (Kessides, 2006).

En se développant, les villes du sud concentrent dans des zones d'habitat précaire et des bidonvilles qui se multiplient en leur sein et à leurs périphéries des populations privées d'accès aux services urbains les plus essentiels. Ces territoires constituent notamment « (...) les lieux de résidence de la majorité de la population des villes africaines. Pour l'ensemble de l'Afrique d'après ONU-Habitat, plus de 70 % de la population urbaine souffre de privation d'abri, c'est-à-dire se trouve sans logement adéquat, ni approvisionnement en eau ou assainissement » (Kessides, 2006).

## **2. Gouvernance urbaine, développement urbain durable et fourniture des services essentiels**

« Les caractéristiques particulières que la mondialisation imprime à l'urbanisation accélérée des sociétés et des territoires à l'échelle planétaire affectent fondamentalement la façon de produire et de gérer les villes. (...) L'une des caractéristiques majeures des dynamiques urbaines contemporaines (communément désignée sous le vocable de métropolisation) réside dans la mise en flottement des limites territoriales comme des échelles d'intervention. Elle pose la question du gouvernement des ensembles métropolitains » (Osmont *et al.*, 2008).

**La notion de gouvernance urbaine émerge progressivement à partir de la décennie 1990**, dépassant celles d'administration urbaine et de gestion urbaine, dominantes dans les années 1960, 1970 et 1980. Elle tient compte de l'aspiration à davantage de participation aux décisions politiques de la part de la société civile et de

la « multiplication des acteurs et [de la] complexification du jeu » (Le Bris, 2004). Elle consiste à adopter des modalités d'action et de prise de décision qui soient davantage partenariales, interactives et flexibles et à promouvoir des processus d'action qui soient avant tout des processus d'interpellation réciproque des différents acteurs locaux.

La gouvernance urbaine, inspirée du concept de gouvernance démocratique promu par la France dans sa stratégie gouvernance et adossée au soutien que ce pays et la communauté internationale apportent aux processus de décentralisation constitue dès lors l'ensemble des processus de mobilisation et de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions visant la réalisation de projets urbains collectivement et démocratiquement négociés, initiés par l'un ou l'autre des acteurs, dans la perspective d'un aménagement et d'un développement durables des territoires urbains.

**La gouvernance urbaine révèle ainsi un monde urbain pluraliste et complexe.** Les pouvoirs locaux urbains doivent trouver un terrain d'entente avec les différents acteurs, associations et parties prenantes, tout en recevant de l'État davantage de pouvoirs et de légitimité. La gouvernance renvoie aux logiques et aux stratégies d'acteurs. La diversité des situations et des postures adoptées par les acteurs multiples et hétérogènes du développement urbain conduit de fait à des compromis négociés. Les partenariats qu'implique une gouvernance urbaine marquée par l'importance des processus de concertation et de participation en amont des décisions responsabilisent ces acteurs et les conduisent à coopérer et à mettre partiellement de côté leurs conflits. Dans ce cadre, une participation effective des différents partenaires aux processus de décision et d'intervention doit permettre d'éviter, dans un contexte où les ressources sont rares et l'environnement fragile, la mise en œuvre d'interventions inappropriées ne cadrant pas avec les réalités du terrain.

**La participation de tous les acteurs apparaît dès lors comme une condition de la gouvernance urbaine.** L'association des populations, qui sont les mieux placées pour faire valoir leurs besoins, aux prises de décisions et aux projets les concernant relève de la dimension sociale du développement durable, au même titre que les enjeux d'équité et de cohésion sociale. Elle émerge comme condition de la réussite des actions, notamment celles en faveur de l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers précaires ou de l'accès aux services de base.



Afin d'illustrer (1) les principes généraux d'une gouvernance permettant de guider la conception du fonctionnement des différentes collectivités, du niveau local au niveau national, et les relations entre elles ; et (2) l'intégration de la gouvernance démocratique dans les politiques sectorielles, la stratégie de gouvernance de la coopération française évoque **la délivrance des services essentiels**. Elle détaille à ce sujet six principes communs de gouvernance dégagés lors de la rencontre des maires africains au sommet Africités à Yaoundé en décembre 2003<sup>29</sup> :

- « (...) les services de base fournis doivent être profondément enracinés dans la population, c'est-à-dire correspondre à la fois à ses habitudes culturelles et à son niveau technique et financier ;
- la délivrance et la gestion des services de base ne peuvent résulter que d'une coopération, d'une coproduction qui implique à la fois l'État et les collectivités locales, la population et les services publics, le secteur public et le secteur privé ;
- les pouvoirs publics ne peuvent tirer leur légitimité que de leur capacité à assurer les services à l'ensemble de la population et à ne pas réserver, au nom de la modernité, des services plus sophistiqués à une partie limitée de la société ou de l'espace urbain. C'est le principe d'inclusion ;
- les institutions doivent pouvoir gérer à la fois la diversité des situations et l'unité des problèmes, agréger de proche en proche les problèmes locaux en une vision globale et inscrire l'action quotidienne dans une perspective globale et à long terme. C'est le principe d'agrégation ;
- tout cela suppose des ressources humaines et financières adaptées, les ressources humaines devant être à la fois capables de dialogue, de coopération et de vision. Seul l'échange d'expériences le permet » (ministère des Affaires étrangères, 2007b).

L'application de ces principes permet d'initier une évolution du mode de fonctionnement des institutions publiques, assorti d'un « effet d'apprentissage ». Cette évolution s'inscrit dans un contexte où **l'ambition d'une gouvernance urbaine, inspirée par le concept de la gouvernance démocratique**, est de favoriser un

29. La question de la capacité des villes africaines à fournir à l'ensemble des populations les services de base avait été retenue comme fil directeur de cette rencontre.

développement urbain durable<sup>30</sup> et l'émergence d'une ville repensée comme un tout, économiquement performante, humaine et conviviale, modulable et extensible pour tenir compte des besoins d'urbanisation futurs et accueillir un flux croissant de population. Par ailleurs, l'accès de tous aux services, aux transports et à l'emploi contribuerait à la résorption des inégalités et à l'amélioration des conditions de vie du plus grand nombre.

Pour les pouvoirs publics, il s'agit de parvenir à reconstruire l'unité sociale de la ville et à rétablir des cohérences sur un territoire. Dans les pays du sud, les enjeux de développement et l'extrême fragilité de parts importantes de la population confèrent à ces questions une prégnance particulière. L'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement en constitue le contexte.

30. En matière d'aménagement et de développement urbains, la mise en œuvre des principes du développement durable renvoie aux enjeux auxquels sont désormais confrontés, aussi bien au nord qu'au sud, les territoires urbains : (1) un étalement urbain non maîtrisé, qui non seulement dégrade la qualité des sites et espaces naturels périphériques, mais qui de plus spécialise les territoires (séparation des zones de logement, de travail, de commerce...), éloigne les groupes sociaux les uns des autres, crée des besoins nouveaux de déplacements motorisés ; (2) une fracture physique et sociale qui s'accroît, notamment entre les quartiers dégradés ou informels et d'autres devenus financièrement inaccessibles, certains territoires étant pris dans la spirale de la dégradation tandis que d'autres vivent en îlots protégés ; (3) une surconsommation des espaces naturels et ruraux, un renforcement des conflits d'usages et un gaspillage des ressources naturelles.

# L'aménagement des villes et les services essentiels

**Louis Lhopital**, chargé de programme ville, ISTED

Fournir des services urbains de base, c'est permettre aux habitants de la ville et à ses usagers de bénéficier d'un certain nombre de ressources essentielles pour habiter, travailler, produire, communiquer, consommer, se distraire... La ville doit être pour cela organisée, planifiée, administrée et gérée. C'est le rôle de ceux qui la dirigent de faire en sorte que ces conditions existent.

La puissance publique, responsable de l'aménagement de la ville, demandera principalement aux urbanistes :

- de concevoir et mettre en œuvre un réseau support d'infrastructures capable de desservir l'ensemble des territoires de la ville ;
- de disposer des informations statistiques et géographiques lui permettant d'effectuer un suivi de la demande et de la consommation des usagers et de son évolution.

Les éléments relatifs à la forme des villes – nécessaires à la mise en place de services urbains – dépendent de principes relativement simples :

- une **trame urbaine**, qui détermine une organisation des espaces répondant au développement des activités de production, d'habitat et de circulation des biens et des personnes ;

- un **système d'adressage** des personnes<sup>31</sup> pour veiller à ce que la fourniture du service parvienne à l'ensemble des habitants, des entreprises, des administrations et des équipements ; ce système d'adressage permet en retour le recouvrement des coûts d'exploitation du service par les usagers.

### 1. Une trame urbaine adaptée aux contraintes du site

Les infrastructures nécessaires à l'eau potable, au drainage des eaux pluviales, ainsi qu'à l'évacuation des eaux usées et l'électrification se matérialisent par un réseau de canalisations ou de câbles capable de desservir les différents quartiers puis les parcelles. Les investissements pour ces réalisations sont plus ou moins lourds. Dans le cas de la téléphonie par exemple, le support physique n'existe plus (hormis les antennes relais et leur alimentation en électricité). L'apparition de nouvelles technologies peut ainsi entièrement révolutionner le mode de distribution d'un service.

Le plus souvent néanmoins, les infrastructures s'implantent sur le même tracé que la voirie, qui sert aussi aux transports ou à la collecte des déchets. La trame viaire (primaire, secondaire, tertiaire) constitue l'armature principale à partir de laquelle se greffent les réseaux de services. Elle est en principe conçue en amont et tient compte d'un certain nombre de facteurs relatifs au site (relief, climat, hydrologie...) qui sont déterminants pour le fonctionnement du service. La voirie et le réseau d'assainissement sont sans doute les plus contraignants de ce point de vue (incidences des pentes, de la perméabilité du sol et prévisions d'exutoires).

La même trame détermine les flux de circulation des biens et des personnes entre les zones d'habitat et les zones d'activités, l'accès aux principaux équipements et, par là même, l'accès à l'ensemble des services.

La définition d'une trame et son implantation constituent la base d'une démarche de planification qui, tout en marquant les principales orientations du développement des villes, vise à optimiser les coûts d'investissements nécessaires à son fonctionnement.

31. Le système d'adressage est une méthode de repérage et d'immatriculation des parcelles élaborée pour les villes où il n'existe pas de registre foncier, de cadastre ou de dispositif d'immatriculation suffisamment fiable pour qu'un suivi des usagers puisse se faire.

Dans le cas des services en réseaux, ceux-ci représentent des montants financiers élevés – généralement hors de portée des collectivités qui les gèrent – qui ne peuvent être amortis que sur des cycles longs. Les études préalables de conception des infrastructures de services en réseaux sont donc capitales. Les choix qu'elles déterminent ont des conséquences majeures en termes économiques, écologiques, sociaux... Elles sont un facteur déterminant de la valorisation du site ou, à l'inverse, de son isolement et sa dégradation (pollution des nappes phréatiques ou des cours d'eau, zones inondables, destruction de littoraux...). Les coûts de réhabilitation sont alors nettement plus élevés que les investissements initiaux.

On comprend que l'urbanisation « irrégulière » contrarie les logiques d'aménagement puisque les implantations « spontanées » vont justement se faire sur des terrains non constructibles (pentes fortes, zones littorales, marécages, rivages) qui supposent des travaux coûteux pour devenir constructibles.

## **2. Un repérage géographique et un enregistrement précis des usagers**

L'autre élément essentiel pour faire fonctionner ces réseaux est d'avoir des informations précises sur la répartition et la localisation des usagers. Leur identification et leur enregistrement sont également nécessaires pour le suivi et le contrôle de leur consommation, ainsi que pour le recouvrement des factures ou impôts qui sont affectés au financement des services. C'est ce que certains appellent le « système d'adressage ».

Le système d'adressage est indispensable à la mise en place d'une fiscalité locale visant à recouvrir la part de financement des services revenant à la charge des usagers. Son intérêt est néanmoins plus large : l'adressage permet le développement de toute une série de services locaux (service postal, pompiers, sécurité...). Pour qu'il soit efficace, il doit être actualisé en permanence et doit pouvoir enregistrer l'installation de nouvelles parcelles occupées comme les modifications dues aux changements de résidents. D'une certaine façon, l'adressage est un moyen de structurer et d'organiser l'espace urbain.

L'implantation des réseaux de services, les infrastructures et l'adressage des usagers sont répertoriés sous forme de cartes et de plans. Ils sont bien souvent à

l'origine du système d'information géographique des villes et servent de base de données en donnant des indications sur la forme de la ville et sur son évolution.

### **3. La planification des services : des choix politiques à mettre en débat**

Le cas de figure où les autorités responsables aménagent des territoires à urbaniser vierges de toute occupation est un cas d'école. Il sert par exemple à établir les règles d'urbanisme pour la valorisation des sites naturels. Dans la réalité, les urbanistes sont confrontés à des tissus urbains déjà existants ou à des espaces à urbaniser se rattachant à des zones déjà urbanisées. Ces contextes résultent d'une urbanisation qui évolue à des vitesses et des échelles très différenciées selon les villes et le développement des sociétés.

Les villes présentent des formes multiples : des formes urbaines ayant une longue histoire, dont la croissance démographique est stabilisée et qui possèdent déjà une structure urbaine forte ; ou, à l'opposé, les formes récentes de villes en forte croissance avec une armature urbaine peu définie ou partielle (villes des pays émergents ou en développement, qui constituent aujourd'hui la majorité). Entre les deux, il existe de multiples formes intermédiaires. Ces formes se juxtaposent et composent la ville. Elles traduisent une plus ou moins grande intégration au mode de vie urbain et à son évolution et révèlent des inégalités entre territoires. L'une des tâches de la planification est de faciliter cette intégration et de réduire ces différences.

102

En termes de planification, il serait difficile de concevoir des réseaux de service sur des modèles uniques ou uniformes. Plusieurs orientations peuvent être débattues. L'efficacité recherchée dépend de plusieurs paramètres qui peuvent être appréciés suivant une argumentation économique et technique. Les décisions finales ne sont néanmoins pas neutres. Elles induisent des options significatives d'une orientation d'ordre plus politique :

- faut-il une grande maille ou petite maille ? Une armature urbaine privilégiant les grands axes ou des réseaux ramifiés ?
- les normes doivent-elles être généralisées pour tous ou adaptées aux différents niveaux de consommation ?

- faut-il préférer l'étalement ou le resserrement du tissu urbain ?
- faut-il privilégier un service individuel ou collectif ?
- faut-il opter pour une politique globale de services ou une politique sectorielle ?

La discussion de ces alternatives et leur combinaison, apparemment très technique et rationnelle et qui apparaît très en amont, laisse entrevoir des options politiques sur la gestion et la fourniture des services qui ne sont pas toujours clairement explicitées. Elles doivent être débattues comme telles et non sous couvert d'un argument purement technique.

#### **4. Comprendre la demande des usagers et préparer la gestion contractuelle**

Les choix de planification ne modifient pas à eux seuls les inégalités entre territoires. Ces inégalités résultent de phénomènes connexes, comme celui des mécanismes fonciers spéculatifs (en particulier dans le contexte d'un taux de croissance urbaine élevée). L'analyse du comportement des usagers permet d'avoir une compréhension beaucoup plus fine de leur demande (approche sociologique : expériences des PPP rapportées par l'AFD, travaux du LATTs...).

La demande des usagers repose sur l'interprétation qu'ils font du territoire qu'ils habitent et des stratégies qu'ils élaborent pour améliorer leurs conditions de vie. L'usage qu'ils font des services dépend d'une combinaison de données, d'une équation à plusieurs inconnues (habitat, travail, accès aux biens de consommation, éducation, santé...), dont ils cherchent pragmatiquement la solution.

La notion d'**accessibilité** appliquée aux services est à ce titre fort éclairante. L'accessibilité n'est pas seulement la possibilité pour un usager de pouvoir utiliser ce service du fait de sa proximité, mais elle intègre aussi un ensemble de facteurs qui motive sa décision d'utiliser en dernier ressort ou non ce service : le coût, le temps, le niveau de confort... soit l'ensemble des efforts qu'il doit consentir pour accéder au service et, en définitive, le bénéfice qu'il en retire.

La prise en compte de la demande des usagers et la collecte des informations qui permettent de l'appréhender peuvent être considérées comme une première étape qui

prépare le « contrat » entre celui-ci, la puissance publique et le gestionnaire du service. Elle suppose un état des lieux, une analyse des comportements (données statistiques et qualitatives), un diagnostic (indicateurs), des propositions à débattre et un mode de concertation-négociation.

### **Conclusion**

« Faire la ville » n'est pas une simple affaire de technicien. Il faut éviter d'entretenir l'illusion d'une ville virtuelle conçue sur des logiques d'aménagement indépendamment de la réalité des pratiques sociales. Les formes urbaines influent sur le « contrat social et politique », notamment au travers des processus de planification et des dispositifs d'adressage. À l'inverse, on ne peut « laisser faire » en matière de services. Les répercussions sociales et financières ont généralement un coût élevé. Entre le laisser-faire et le vouloir tout maîtriser, il convient de trouver une approche plus dynamique et plus concertée des relations entre services et urbanisation qui tienne compte :

- du choix des éléments structurants comme support de réseau, mais aussi comme dispositif de distribution et d'adressage des services ;
- de l'évolution du comportement des usagers et leur intégration dans l'espace urbain ;
- de l'incidence des progrès technologiques ;
- des contraintes environnementales.

Le débat doit donc être assuré en tenant compte de ces grandes orientations.



---

# **SECONDE PARTIE**

## **Le contrat et ses prolongements comme cadre souple de responsabilisation des acteurs**

---



# Quel contractant pour gérer les services essentiels ?

## Les déterminants du choix du mode de gestion

**Pierre Van de Vyver**, délégué général, IGD

**Cédric Le Bris**, chargé de mission, IGD

Au cours des dernières décennies, de nombreux débats ont animé la communauté internationale et certains pays au sujet de la possibilité pour le secteur privé de prendre part à la fourniture des services essentiels. Si ces débats de principe se sont peu à peu éteints, c'est en raison de leur caractère stérile, étayés avant tout par le débordement de luttes idéologiques autour du rôle et de la place des États et de l'ensemble des acteurs publics, ceux-ci étant censés incarner l'intérêt collectif supérieur.

Les partenariats public-privé (PPP) ont ainsi été pris au cœur de querelles dans lesquelles ils n'avaient pourtant aucune place : ils ne sont ni le symptôme, ni la réponse, ni même l'avant-garde des idéaux qualifiés d'ultra- ou de néo-libéraux. De fait, les PPP ont toujours maintenu et ce, quel que soit le schéma, une distinction très nette entre ce qui relève du choix public (la définition des services, des tarifs, des solidarités, des modalités de contrôle ou de participation) et ce qui relève de l'exécution opérationnelle (les moyens de mise en œuvre, les procédés techniques, la continuité de la qualité...). Les PPP reposent pleinement sur la séparation des responsabilités : aux autorités

publiques de répondre à la question « quel service doit être mis en place », au partenaire privé de savoir « comment mettre en place ce service ». Ils participent pleinement à l'exercice par les autorités publiques de leur liberté d'administration, les plaçant devant le choix à optimiser entre « faire directement » et « faire faire ». Ces partenariats contractuels ne sont aucunement synonymes de dépossession ou de privatisation du service.

Débarassée de ces préjugés, la question du choix du mode de gestion des services essentiels devient celle de la préoccupation pour la meilleure performance de ces services. Autant le dire d'emblée : le PPP n'est pas la solution universelle, de même que la gestion directe n'est pas nécessairement celle qui serait la plus soucieuse du bien public. Les réussites et les échecs sont nombreux des deux côtés. La seule attitude raisonnable consiste, d'une part, à analyser la situation propre à chaque service et à chaque territoire dans une approche au cas par cas et, d'autre part, à considérer l'ensemble des possibilités, qui vont de la gestion directe à la délégation à un partenaire, que ce dernier soit public (par exemple, une compagnie d'État), privé ou associatif (par exemple, une ONG). Par conséquent, l'enjeu est bien celui de construire les outils et d'assembler les briques des ressources disponibles qui permettront à chaque autorité publique d'évaluer ses besoins en fonction des projets qu'elle conçoit, en recherchant la solution la plus efficace au vu du service rendu.

### 1. Quelle performance attendue pour le service rendu ?

108

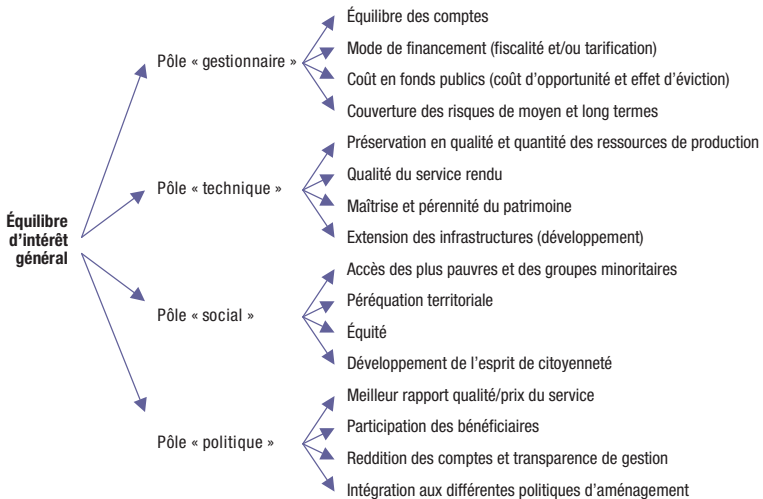
C'est à l'étape de la définition des attentes et des caractéristiques du service qui en découlent que s'initie la réflexion sur les critères qui serviront à évaluer le mode de gestion le plus adapté. Cette démarche est entièrement de la compétence de l'autorité publique, qui doit de préférence y associer les futurs bénéficiaires. Cette responsabilité initiale l'amène à devoir trouver le meilleur équilibre entre différents objectifs, qui peuvent parfois difficilement s'articuler les uns aux autres, parfois se recouper, mais qui composent ensemble l'intérêt général. On peut les regrouper en quatre pôles :

- **un pôle « gestionnaire »** : les enjeux se matérialisent autour de l'équilibre financier du service et des différentes ressources mobilisables ;
- **un pôle « technique »**, où il s'agit d'assurer le meilleur fonctionnement du service en recherchant une qualité constante et pérenne ;

- un pôle « social », qui conduit à mettre en place des politiques pour l'accès de tous au service, et surtout des plus démunis ;
- un pôle « politique », dans lequel s'intègrent différents enjeux liés à la participation, la transparence, l'information et aux autres politiques publiques.

Les dimensions de l'équilibre à atteindre peuvent être représentées par l'arborescence du schéma 2.

Schéma 2.  
Les dimensions de l'équilibre d'intérêt général



Source : IGD.

Selon les contextes, certaines dimensions peuvent prendre une importance accrue et une hiérarchisation peut s'établir en fonction des différents objectifs. Qui plus est, des contraintes exogènes (comme le niveau de revenu de la population) sont de nature à réduire l'horizon des possibilités et à induire des arbitrages entre ces objectifs : un faible niveau de ressources mobilisables, que ce soit par le biais de la fiscalité ou de la tarification, limite par exemple les opportunités pour développer les infrastructures. Certains choix peuvent également aboutir à des déséquilibres dont les effets sont nuisibles à court, moyen ou long terme. Un exemple-type est celui du sous-financement par la tarification des services, pratiquée au nom de l'accès pour tous. Les risques qui

en découlent sont alors multiples : déséquilibre des comptes, augmentation des coûts en fonds publics (qui entraîne une surtaxation des activités économiques ou bien la réduction d'autres dépenses publiques), diminution de la qualité du service rendu, moindre entretien du patrimoine (avec pour effet des risques accrus de défaillance sérieuse), préservation insuffisante des ressources naturelles indispensables à la production du service... Un choix qui pourrait paraître satisfaisant à l'égard d'un critère, à un moment donné, pourrait donc se révéler désastreux pour le service dans son ensemble à long terme.

Il s'agit donc pour l'autorité publique, dans un esprit de responsabilité et non au regard de standards abstraits, de prendre en compte l'ensemble des dimensions, de trouver le (ou les) point(s) d'équilibre possible(s) dans son contexte, tout en résistant aux pressions qui tendraient à faire privilégier un intérêt ou une dimension sur les autres. C'est la raison pour laquelle la consultation et la participation des bénéficiaires-payeurs se révèlent préférables, car l'enjeu est celui de l'endossement du choix collectif et des conséquences induites (notamment les tarifs et les niveaux de fiscalité), afin de faire partager au plus grand nombre les raisons motivant les conditions et les résultats du choix.

## 2. Quel mode de gestion pour atteindre ces performances ?

Le choix du mode de gestion découle autant des choix de définition du service qu'il représente une partie de la solution pour résoudre l'équilibre de départ. Il serait toutefois difficile de distribuer des qualités ou des défauts intrinsèques à chacun des modèles de gestion, ce qui offrirait des solutions toutes faites pour répondre au choix initial : le contexte est encore une fois le facteur déterminant. Quelle est la valeur de l'alternative lorsqu'un pays ne dispose d'aucune entreprise privée qualifiée et solide financièrement pour prétendre représenter le mode de gestion déléguée ? Quel crédit peut-on accorder à une solution reposant sur un secteur public connu pour son haut degré de corruption et ses mauvaises capacités de gestion ? La finesse du choix initial et de l'appréciation du contexte constitue le fondement du choix du mode de gestion pour éviter que ne se répètent un certain nombre d'erreurs du passé.

Explorer toutes les possibilités de gestion des services suppose bien entendu de pouvoir choisir librement, ce qui recouvre au moins cinq conditions. Tout d'abord, il faut

que l'autorité organisatrice du service soit reconnue juridiquement libre de s'administrer selon ses vœux. Ensuite, cette autorité doit avoir la capacité à faire ce choix, c'est-à-dire qu'elle dispose des moyens humains et des outils nécessaires à une analyse objective et comparée des alternatives. Il faut également que la possibilité du choix existe, que l'offre dans le secteur public et l'offre dans le secteur privé soient disponibles, crédibles et comparables. Par ailleurs, pour être comparées, les alternatives doivent s'inscrire dans des régimes juridiques, financiers et sociaux similaires, afin de ne pas distordre les termes de la comparaison. Enfin, il est indispensable que le choix d'un mode de gestion puisse être réversible, ce qui demande aussi de conduire régulièrement une analyse sur l'opportunité de changer de mode de gestion.

Pour rester aussi générique que possible, les modes de gestion peuvent être classés selon deux axes, celui du degré d'intégration de l'opérateur à l'autorité organisatrice et celui de la délégation de responsabilités à l'opérateur.

**Tableau 3.**  
**Modes de gestion des services essentiels selon le degré d'autonomie et de responsabilité de l'opérateur**

	<b>Intégration forte</b>	<b>Autonomie partielle</b>	<b>Fort autonomie</b>
<b>Responsabilité de la gestion</b>		Régie autonome	Régie intéressée, contrat de gestion
<b>Responsabilité de l'état du patrimoine</b>	Régie directe (autorité organisatrice)	Régie personnalisée, sociétés publiques ou à capitaux mixtes	Affermage
<b>Responsabilité du développement de nouvelles infrastructures</b>			Concession, contrat de type BOT, vente des actifs

Source : IGD.

En régie directe, tous les coûts et toutes les recettes proviennent du budget général de l'autorité organisatrice, ce qui implique une concurrence avec les autres politiques publiques pour accéder aux ressources, quand bien même un tarif serait mis en place (son produit n'est pas directement affecté aux dépenses de la régie). L'autorité organisatrice prend toutes les décisions, de la plus stratégique à la plus banale et récurrente.

En régie autonome, un budget distinct de celui de l'autorité organisatrice est créé, mais qui ne comprend que les charges de fonctionnement. Le patrimoine appartient toujours à l'autorité organisatrice, qui décide donc des investissements. Le schéma est identique pour la régie intéressée ou le contrat de gestion, à la différence que l'opérateur est séparé de l'autorité organisatrice (et pas seulement le budget). Cette dernière n'intervient pas dans la gestion quotidienne du service.

Lorsque la gestion est confiée à une régie personnalisée, à une société publique (par exemple nationale) ou à une société à capitaux mixtes, le patrimoine est transféré à l'opérateur qui peut alors décider des investissements, mais l'autorité organisatrice conserve un pouvoir de contrôle sur l'opérateur en étant représentée (généralement de manière majoritaire) au conseil d'administration de l'opérateur. L'autorité organisatrice peut par ailleurs continuer à intervenir directement dans le cycle d'investissement en apportant des ressources issues de son budget général si celles de l'opérateur sont insuffisantes.

En affermage, un opérateur distinct reçoit le patrimoine existant et la responsabilité de gestion quotidienne, tandis que l'autorité organisatrice conserve le contrôle stratégique des investissements.

En concession, l'investissement est confié à l'opérateur dépositaire du patrimoine et responsable de la gestion opérationnelle. Les contrats de type BOT<sup>32</sup> concernent la réalisation, le financement, la gestion et éventuellement le transfert d'un équipement qui concourt partiellement à la fourniture du service (par exemple, une centrale de production d'électricité). La vente des actifs (*divestiture*) correspond à la forme la plus poussée de délégation (qui n'est pas une privatisation, car l'opérateur continue d'être régulé par l'autorité organisatrice), mais son coût de réversibilité est très élevé, car il suppose de racheter les actifs du service à l'opérateur.

Les déterminants du choix entre ces différentes options de gestion sont très variés et toujours fonction du contexte. Il faut toutefois traiter d'emblée la question du prix

32. *Build, Operate and Transfer* soit construire, exploiter et transférer. Certains contrats dits BOO (*Build, Own, Operate*) n'incluent pas le transfert de l'équipement à l'autorité publique. Voir définition dans le chapitre : « Essai de définition de la notion de contractualisation pour les services publics dans les pays en développement et émergents » p. 15 et suivantes.



supposé plus élevé de la gestion déléguée, qui est moins un déterminant qu'une conséquence du choix. Contracter avec un opérateur du secteur privé, qu'il soit de grande ou de petite taille, induit bien entendu que l'opérateur va chercher à obtenir une rémunération pour son activité et pour les capitaux qu'il aura éventuellement investis. Pour l'autorité organisatrice, la contrepartie de cette rémunération se trouve soit dans un fonctionnement moins coûteux du service, soit dans une meilleure qualité du service (et l'accès à des technologies nouvelles par exemple), soit dans la mise à disposition de ressources de développement auxquelles l'autorité organisatrice n'avait pas directement accès. En tout état de cause, la rémunération d'un opérateur distinct procure à l'autorité organisatrice un avantage qu'elle n'aurait pu *a priori* obtenir par le biais d'un autre mode de gestion. Il faut donc admettre que la gestion déléguée implique un coût supplémentaire par rapport à une gestion directe, mais le bénéfice qui en résulte peut être supérieur à ce coût et donc conduire à un coût global inférieur à une gestion directe pour un service équivalent. Seule l'analyse comparée permet de répondre à la question de savoir si la gestion déléguée « vaut le coût ».

Il faut revenir aux déterminants du choix initial des caractéristiques du service pour aborder les déterminants du choix du mode de gestion. Il est possible de commencer l'analyse en éliminant ce qui n'est pas du ressort du mode de gestion et qui relève de la responsabilité de l'autorité organisatrice en tant que garante de l'intérêt général :

- **le niveau des tarifs** : quel que soit le mode de gestion, ce niveau dépend d'abord du standard de service visé par l'autorité organisatrice (qui doit être compatible avec la capacité à payer de la population), ainsi que de l'arbitrage qu'elle fera entre tarification et fiscalité ;
- **l'organisation de la solidarité** : sous réserve de compatibilité avec l'équilibre des comptes, l'autorité organisatrice peut introduire une structure tarifaire comprenant un tarif social ou bien mettre en place des mécanismes de compensation (subventions) pour faciliter l'accès de tous aux services ;
- **la participation des bénéficiaires** : celle-ci est organisée par l'autorité organisatrice, lors de la définition des standards mais aussi au moment de l'évaluation du service rendu.

À l'inverse, les critères ci-dessous participent pleinement à l'analyse des alternatives qui doit conduire au choix du mode de gestion :

- **l'adaptation à la demande** : l'opérateur doit fournir un service répondant aux standards définis pour un coût total acceptable par les usagers. C'est le critère le plus global du choix. La spécificité du service attendu doit se retrouver dans le choix du mode de gestion et de l'opérateur ;
- **les capacités en ressources humaines** : hormis les évidentes compétences techniques, souvent pointues, qu'un opérateur doit maîtriser pour rendre un service de qualité, il convient de s'interroger également sur la qualité du management et de l'encadrement opérationnel des activités sans laquelle l'organisation ne peut fonctionner, toute compétente soit-elle ;
- **la maîtrise des comptes** : l'opérateur doit être en mesure de minimiser ses coûts de fourniture du service (sans altérer sa qualité ou le patrimoine) et de maximiser les recettes sur lesquelles il peut agir (en augmentant par exemple le nombre d'usagers et en s'assurant que chacun paie pour sa consommation) ;
- **la qualité de service** : elle s'apprécie non seulement au regard de la qualité du produit (électricité, eau...) mais aussi de la continuité du service, de la réactivité de l'opérateur lors de pannes, de sa capacité à prévenir et anticiper celles-ci (entretien du patrimoine, maintenance préventive...) ou encore de sa volonté de proposer aux usagers des services complémentaires (accueil, modalités de paiement, maîtrise de la consommation...);
- **le savoir-faire technologique** : la capacité d'innovation et les moyens consacrés à la recherche-développement sont des atouts pour faire évoluer le service selon les nouveaux besoins et attentes des usagers, qui ne manquent pas de changer et de se sophistiquer au fur et à mesure que les premiers besoins exprimés sont satisfaits ;
- **l'accès aux financements** : pour financer les investissements, l'opérateur peut disposer de modalités d'accès aux capitaux (maison-mère, attractivité pour les investisseurs, crédibilité auprès des banques...) qui pourront pallier l'absence ou se substituer aux ressources de l'autorité organisatrice ;
- **la maîtrise des risques** : sur une longue période, il importe qu'un opérateur apporte des garanties suffisantes pour maintenir constante la qualité de service, ce dont par exemple la réputation donne un indice. Certains risques difficilement maîtrisables (comme la diminution de la consommation) rendent l'équilibre des comptes précaires et doivent être gérés entre l'opérateur et l'autorité organisatrice : la capacité à s'entendre et à se partager les risques doit ainsi s'apprécier dès le départ ;

- **le contrôle et la transparence** : ces critères ne jouent pas toujours du côté où l'on croit, il n'est pas rare de constater qu'une autorité organisatrice connaisse par exemple très mal les coûts et le fonctionnement d'une régie qu'elle contrôle. L'opérateur, quel qu'il soit, doit donc fournir les gages d'une information exacte et utile pour l'autorité publique ;
- **l'acceptabilité de la solution** : il s'agit d'un critère difficile à juger, car il s'applique à une appréciation subjective de la situation. La population est-elle prête à accepter une tarification et à comprendre qu'une entreprise privée fournisse un service ? La situation actuelle est-elle si complexe qu'un changement de mode de gestion pourrait entraîner un électrochoc salutaire pour le service ? Les syndicats sont-ils prêts à s'engager dans une politique de réforme ? Ces questions ont une grande importance notamment, à la suite des expériences où un succès technique et financier d'une opération s'est mué en échec social, mais elles sont sans doute les plus ardues à analyser.

Ces critères ne sont pas exhaustifs et d'autres peuvent avoir leur pertinence dans un contexte donné, mais ce sont les principaux. Ces critères auraient par ailleurs un mérite à être adossés à des indicateurs chiffrés. Le croisement des différents critères, hiérarchisés selon les priorités, peut alors fournir des éléments objectifs pour fonder le choix du mode de gestion et d'un opérateur qui sera le plus adapté à l'environnement et au service voulu par l'autorité organisatrice.

### **3. Conclusion : après le choix, la régulation**

Comme cela a pu être exprimé par ailleurs, la contractualisation est le levier indispensable du contrôle de l'autorité organisatrice sur l'opérateur, quel que soit le mode de gestion. Si le terme « contrat » paraît plus évident lorsque l'on évoque la gestion déléguée, la régulation des gestions directes doit autant que possible s'appuyer sur des mécanismes contractuels, qui trouvent leur origine dans le statut dont jouissent les opérateurs directs. Des dispositifs encadrant l'évaluation, les décisions stratégiques, les ajustements économiques doivent être prévus afin d'organiser le dialogue nécessaire entre autorité organisatrice et opérateur, y compris si celui-ci est confondu avec la première.

Il faudrait par ailleurs se garder de l'idée qu'une délégation du service à un opérateur extérieur relève l'autorité organisatrice de ses obligations de maîtrise publique. Tout au contraire, n'ayant plus la possibilité d'accéder directement à l'information à la source, comme elle pourrait le faire dans le cadre d'une gestion directe, l'autorité organisatrice doit disposer de moyens de contrôle et de capacités suffisantes pour s'assurer de la bonne exécution des services. La responsabilité ne réside donc pas uniquement dans le choix du mode de gestion puis de l'opérateur : elle reste présente aussi longtemps que l'autorité organisatrice est dépositaire de l'intérêt général, ce que ne sera jamais l'opérateur quel qu'il soit.

# La contractualisation avec les opérateurs d'eau et d'assainissement en Afrique

**Jan Janssens**, ancien directeur du programme eau, Institut de la Banque mondiale (WBI)

**Claude Jamati**, consultant, Institut de la Banque mondiale (WBI)

**Mounir Zouggar**, directeur de l'audit et de l'organisation, Office national de l'eau potable du Maroc (ONEP)

La situation du secteur de l'eau potable et de l'assainissement (EPA) est assez inégale en Afrique. Dans les grandes villes, où il existe souvent un opérateur national, les services sont en général assurés au centre et dans les quartiers planifiés, mais déficients dans les quartiers informels et en périphérie. Dans les petites et moyennes villes, où l'opérateur national est également présent mais où la commune est de plus en plus un acteur, il existe des lacunes en matière de coordination et de planification de l'accès à l'eau et à l'assainissement. En zone rurale, la desserte est prise en charge de façon souvent différente : associations d'usagers, bornes-fontaines, etc.

D'une façon générale, le nombre des parties prenantes concernées par l'EPA a augmenté au cours des dernières années, notamment du fait de la décentralisation (élus régionaux et locaux), avec l'implication d'opérateurs régionaux (publics ou privés), et de la montée en puissance de la société civile et des ONG de toute nature.

Le processus de planification est essentiel. Il permet de programmer l'accès à l'eau dans le temps et de budgétiser les moyens nécessaires en impliquant toutes les parties prenantes. Les niveaux de planification (État, secteur EPA, localités et régions) doivent être cohérents entre eux et doivent être établis au niveau local (plan de développement communal). Les localités ont un rôle de lobbying en vue d'influencer la programmation de leur accès à l'eau (autonomie des communes). L'opérateur, quand il existe, peut faciliter la formalisation de la collaboration entre les acteurs pour la mise en œuvre du plan local d'accès à l'eau et à l'assainissement.

La démarche « contractualisation », qui vise à améliorer la couverture et les performances du service EPA en tenant compte des constats rappelés brièvement ci-dessus, consiste à formaliser les relations entre acteurs pour atteindre l'objectif commun (de l'eau de qualité pour tous au meilleur coût et un assainissement efficace) de façon cohérente et coordonnée.

## **1. La démarche de préparation du programme contractualisation**

Depuis le début de l'année 2006, l'Institut de la Banque mondiale (*World Bank Institute*, WBI) s'est mobilisé et a inclus la contractualisation dans son programme de renforcement des capacités. Il a approché plusieurs partenaires, dont le SIE (Secrétariat international de l'eau) de Montréal et l'Unitar, dans le cadre d'une démarche de trois ans sur le terrain.

118

### **1.1. Atelier de réflexion de Montréal**

La première étape de cette démarche a été un atelier international de réflexion organisé du 17 au 21 octobre 2006 à Montréal (Canada)<sup>33</sup>. Au cours de l'atelier, 41 personnes ressources venues de toutes les régions d'Afrique et du Moyen-Orient, ainsi que d'organisations nord-américaines, européennes et internationales, ont travaillé de manière intensive et interactive sur la définition de la contractualisation et des éléments qui s'y rattachent. Elles ont également travaillé à la détermination du contenu de modules de renforcement des capacités sur la contractualisation des services

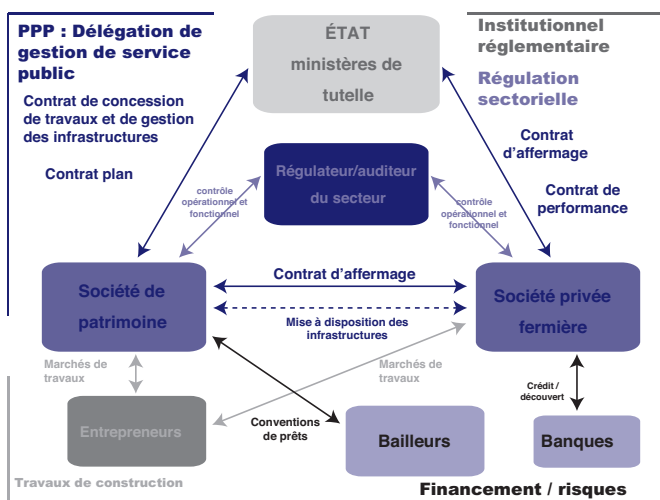
33. Documents disponibles sur le site : [www.sie-isw.org](http://www.sie-isw.org)

d'eau et d'assainissement. Ces modules répondant particulièrement aux besoins des collectivités locales et des opérateurs devaient servir de base pour des séminaires régionaux et nationaux de renforcement des capacités prévus de 2007 à 2009 dans différents pays d'Afrique et du Moyen-Orient.

Au terme de l'atelier, une définition de la contractualisation a pu être obtenue : « **La contractualisation (ou l'institutionnalisation) est un processus qui implique la création et la mise en œuvre d'une chaîne de contrats et/ou d'autres types d'ententes formalisées qui relient les parties prenantes (ou la majorité des parties prenantes) dans un système social complexe et qui sont établis pour améliorer la performance et l'étendue des services publics essentiels** ».

La contractualisation se distingue de la privatisation et de la concertation et consiste ainsi à recourir, pour les autorités publiques, à des ententes formalisées – des contrats – en vue d'améliorer la production et la gestion de services d'utilité publique. Elle peut être définie comme un accord associant plusieurs personnes physiques ou morales à la réalisation d'un objectif commun. Elle implique :

Schéma 3.  
Exemple d'un schéma de contractualisation (chaîne de contrats)



Source : Daniel Tapin (2006).

- des engagements négociés, le plus souvent réciproques, à souscrire et à respecter ;
- une posture (état d'esprit, comportement et moyens permettant de s'y tenir) de la part des parties ;
- des juges (arbitre, juge public, autre...) pour le contrôle de l'exécution des engagements et de l'application des sanctions.

## 1.2. Les conditions essentielles à la réussite d'un processus de contractualisation

Les acteurs impliqués dans un processus complexe de contractualisation doivent s'attacher à suivre autant que possible un certain nombre de recommandations :

- prévoir du temps et des ressources pour la préparation de tout engagement avant sa signature, puisque sa mise en œuvre et son succès en dépendent ;
- assurer l'implication systématique des élus concernés (et d'autres représentants de la population) à toutes les étapes de la contractualisation ;
- assurer le respect des comportements sociaux, des valeurs, des traditions, du langage et du niveau d'évolution des parties contractantes ;
- obtenir l'adhésion volontaire de chacun des contractants ;
- chercher à développer un sentiment gagnant-gagnant entre les contractants ;
- utiliser des approches complémentaires (ascendante et descendante), en fonction des réalités rencontrées ;
- respecter les principes de bonne gouvernance des organisations et de bonne gestion du processus ;
- « contextualiser », soit travailler et préparer les engagements en tenant compte du contexte dans lequel ils s'inscrivent (environnement marqué par des déterminants culturels, juridiques, politiques, économiques, ...) ;
- cartographier les différentes parties prenantes (*stakeholder mapping*) ;
- clarifier les rôles et responsabilités de chaque acteur en tenant compte des relations entre les différents agents et leurs fonctions spécifiques ;
- s'accorder entre contractants sur la finalité réelle de l'engagement ;
- instaurer des mécanismes d'appropriation pour favoriser la circulation de l'information entre les parties prenantes, la participation et le respect du rythme des contractants ;
- instaurer des mécanismes de contrôle et de suivi de la mise en œuvre du contrat et d'évaluation des différents résultats et effets ;



- accepter et garantir le caractère évolutif (aspect dynamique) du contrat, sa remise à jour périodique (à l'aide de clauses de rendez-vous, par exemple), son évolution et son suivi ;
- continuer d'offrir du soutien technique aux autorités locales (communes) après la signature des contrats ;
- permettre la possibilité du recours, de la médiation et de l'accès à l'arbitrage en cas de litige.

### **1.3. Les difficultés et interrogations quant à la réussite du processus**

Les discussions ont fait ressortir les difficultés ou obstacles couramment rencontrés dans les pays en développement lorsqu'il s'agit d'établir des engagements entre les autorités gouvernementales (centrales et locales) et les opérateurs de services d'eau potable et d'assainissement :

- la très grande réticence des gouvernements centraux face à la perte de pouvoir (complète ou partielle) dans un domaine essentiel ;
- la tendance de l'État à ne pas vouloir s'engager fermement lorsque les négociations se situent haut dans l'échelle hiérarchique d'un gouvernement ;
- l'absence d'une attribution claire de l'autorité (du pouvoir de décision) ;
- le non-respect des engagements de l'État vis-à-vis de la fixation des tarifs ou du financement entendu dans le contrat ;
- une relation souvent déséquilibrée et inégale en termes de ressources et de pouvoir entre les contractants ;
- une asymétrie d'information (sur les coûts de production par exemple) ;
- un risque d'opportunisme de la part de l'une des parties ;
- le manque d'indépendance des opérateurs publics comparativement aux opérateurs privés ;
- la nomination politique des membres du conseil d'administration des sociétés publiques d'eau ;
- la faiblesse des pressions qui peuvent être exercées sur le conseil d'administration d'une société publique d'eau.

## 2. La mise en œuvre du programme de contractualisation

### 2.1. Atelier régional de Rabat (Maroc) du 13 au 16 novembre 2006

Dans le cadre d'un atelier régional sous l'égide de l'Association africaine de l'eau (AAE) en partenariat avec InWent, WSP-AF, l'Office national de l'eau potable du Maroc (ONEP) et le WBI portant, sur les réformes du secteur de l'eau et de l'assainissement en Afrique francophone, une communication a été présentée sur la démarche « contractualisation » et une réunion rassemblant différentes parties prenantes du secteur EPA au Maroc a été organisée<sup>34</sup>.

### 2.2. Atelier régional de Ouagadougou (Burkina Faso) du 18 au 20 avril 2007

Un atelier régional spécifique a été organisé au 2IE de Ouagadougou par le WBI et l'Unitar en partenariat avec l'AAE<sup>35</sup>. Il a rassemblé 33 participants représentant les parties prenantes de quatre pays (Bénin, Burkina Faso, Mali et République démocratique du Congo), ces pays étant à des niveaux différents en matière de contractualisation. Des exemples de bonnes pratiques existent dans la région, par exemple au Burkina Faso où un contrat de trois ans lie le gouvernement et l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA), où des contrats de partenariat impliquent les communes et où des contrats d'affermage ont été passés avec des petits opérateurs privés locaux.

122

L'atelier avait pour objectif de mettre à la disposition des participants les moyens méthodologiques et les outils leur permettant d'avoir une compréhension commune de la contractualisation et d'analyser les phases de la contractualisation des services d'eau et d'assainissement (diagnostic de la situation et mobilisation des parties prenantes, rédaction et négociation des contrats, suivi et évaluation des contrats). Il devait également leur permettre d'analyser les potentialités et les limites de la contractualisation ainsi que les facteurs de succès et, enfin, de cerner l'intérêt et les risques que présente pour eux la contractualisation.

34. Documents disponibles sur le site de l'Association africaine de l'eau (AAE) ([www.afwa-hq.org](http://www.afwa-hq.org)) et sur celui de l'ONEP ([www.onep.ma](http://www.onep.ma)).

35. Documents disponibles sur le site de l'AAE ([www.afwa-hq.org](http://www.afwa-hq.org)) et sur celui de l'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement (2IE) ([www.2ie-edu.org](http://www.2ie-edu.org)).

Les débats ont été particulièrement centrés sur les difficultés à traduire dans la réalité les conditions de réussite de la contractualisation, notamment en ce qui concerne la régulation des contrats public/privé, le respect des engagements de l'État vis-à-vis de l'entreprise publique dans le cadre des contrats plans ou la mise en œuvre de la démarche pour les petites et moyennes localités... Les préoccupations des élus locaux ont particulièrement porté sur la difficulté à mettre en œuvre la décentralisation et les conséquences que cela entraîne en matière d'accès à l'eau.

Des pistes d'amélioration ont été identifiées :

- dans le processus de planification, la contractualisation joue un rôle de facilitateur (contrats programmes) ;
- dans les zones où il n'existe pas d'opérateurs (petites localités), susciter l'émergence d'opérateurs privés. Cette option permettra de rapprocher le degré de développement du milieu rural et de celui de l'urbain et de tendre vers une situation de généralisation de l'accès à l'eau et à l'assainissement. Accompagner cette initiative avec la mise en place d'un cadre légal de régulation des actions de ces opérateurs ;
- toute forme de contractualisation doit porter sur l'eau potable et l'assainissement avec des modes opératoires de mise en œuvre, notamment en matière de programmation des investissements.

### **2.3. Atelier régional de Kampala (Ouganda) du 2 au 4 juin 2008**

123

Un atelier régional du même type que celui de Ouagadougou a été organisé par l'AAE et le WBI avec le support de la National Water and Sewerage Corporation (NWSC) de Kampala. Il a rassemblé 29 participants représentant les parties prenantes de quatre pays (Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zambie). Des exemples de bonnes pratiques existent dans la région, par exemple en Ouganda où un contrat lie le gouvernement et NWSC. En outre, la société nationale est elle-même liée contractuellement à des opérateurs privés regroupés depuis plusieurs années en association (Association of private water operators, APWO).

Les sociétés publiques d'eau et d'assainissement ont souvent à prendre en charge une série d'objectifs sans avoir pour autant de guide clair pour les classer et opérer entre

eux des arbitrages Un contrat peut alors clarifier les objectifs de la société – et leurs poids respectifs – entre le gouvernement, le conseil de surveillance et le comité de direction de la société. Les contrats peuvent prendre de multiples formes, notamment des contrats de performance, des contrats-plans, des plans d'affaires, des accords de régulation ou, dans le cas d'opérateurs privés des contrats d'affermage ou de concession.

Lors de l'atelier, les participants ont souligné que les contrats peuvent aider à rendre les directeurs et conseils d'administration responsables de leur résultats et de leurs performances (*accountability*). Toutefois, les contrats de performance ne peuvent servir à remettre sur pied les entreprises défaillantes : leur pouvoir se limite à préciser les règles du jeu, définir des droits et des obligations et développer un climat de confiance. Ils incitent les parties à se concentrer sur les résultats et à renforcer leurs relations en leur donnant des occasions de rencontres périodiques pour aborder les problèmes. Souvent, le fait de mettre au point, d'actualiser et de faire vivre un contrat – soit le processus de contractualisation – est tout aussi important que la responsabilité à plus long terme mesurée par des moyens formels.

Dans cette région d'Afrique, l'existence de régulateurs et le faible poids des collectivités locales constituent des spécificités. Les défis se situent alors dans trois domaines :

- définir les objectifs de performance et concevoir les contrats ;
- mettre en œuvre les contrats et établir un dialogue ;
- créer un environnement favorable.

---

# La régulation de long terme des partenariats public-privé : une éthique de la responsabilité ?

---

**Dominique Héron**, directeur de projets « partenariats et coopération décentralisée »,  
Veolia Environnement

Pour les responsables d'une ville partout dans le monde, la production et la distribution d'eau potable le traitement des eaux usées, la collecte et l'élimination des déchets, le chauffage urbain et le transport urbain et périurbain de voyageurs sont des fonctions sur lesquelles les attentes sont très fortes. Leur impact est majeur en termes d'emploi, de conditions de vie et de santé.

Selon le choix qu'elle fait en matière de gouvernance, l'autorité locale décide d'un mode d'organisation qui conduit souvent à faire intervenir un opérateur privé dans le cadre d'un partage des risques et des responsabilités qu'illustre parfaitement la formule de la gestion déléguée.

Celle-ci n'est-elle néanmoins pas souvent étudiée sous l'angle purement économique du partage des charges d'investissement, des modes de rémunération de l'opérateur ou des conditions de mise en concurrence ? Ces questions très importantes laissent cependant de côté la dimension « sociétale » du partenariat

public-privé, plus rarement analysée. Le partenariat public-privé a pourtant indéniablement une valeur ajoutée dans ce domaine.

## 1. Le partenariat public-privé, facteur de régulation sociale ?

Le PPP et, plus spécifiquement la gestion déléguée, présente trois caractéristiques qui lui permettent *a priori* de jouer un rôle de régulation sociale :

- la formule du « **cahier des charges** » : elle permet à la collectivité locale de préciser ses attentes et de fixer des obligations de résultats qui vont au-delà de la simple régulation financière pratiquée dans le modèle anglo-saxon. À travers le cahier des charges, les entreprises consultées perçoivent mieux les besoins du donneur d'ordres qui va souhaiter tantôt une amélioration sensible de la desserte en eau ou en transport en commun d'un quartier spécifique, tantôt une meilleure écoute des consommateurs avec la création d'un véritable service clients, tantôt une réorganisation des tournées de collecte des déchets ménagers, etc. ;
- la **culture du « temps long »** : il n'y a d'actions sociétales efficaces que dans la durée. Reconvertir des porteurs d'eau en agents d'entretien de réseau par exemple nécessite des formations adaptées ; faire certifier les services pour garantir la fiabilité des prestations servies suppose un processus long et rigoureux ; on peut aussi citer l'amélioration des relations avec les clients, qui exige la mise en œuvre d'un plan d'actions (au Maroc, REDAL, filiale de Veolia Eau, a doublé en deux ans le nombre de points d'accueil des clients et a innové avec la formule des agences mobiles qui tiennent 68 permanences par mois et qui sont devenues progressivement des lieux de sociabilité sur le modèle de la rue citoyenne de Curitiba au Brésil) ;
- la **flexibilité** : la gestion déléguée s'adapte dans l'espace et dans le temps et permet d'ouvrir une négociation autour d'un éventuel avenant pour intégrer un élément inconnu à l'origine du contrat. Dans un contexte socioéconomique soumis à de multiples bouleversements, cette « ingénierie contractuelle » est très appréciable. Ainsi, la ville d'Alexandrie a pu négocier en 2006 avec son opérateur,

filiale de Veolia Propreté, l'intégration d'un mécanisme de développement propre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans son contrat, datant de 2000. Le client se voit rétrocéder 19 % de la valeur des crédits d'émissions obtenus pour financer sa politique sociale de quartier. La démarche est en cours de transposition sur des centres de stockage de déchets gérés au Mexique. On peut aussi citer l'exemple de la ville de Fortaleza au Brésil, où la filiale de Dalkia (Veolia Énergie) Citéluz, s'est engagée depuis 2002 dans un schéma directeur d'aménagement lumineux de la ville. Cela a conduit, année après année et en fonction des priorités municipales, à accroître le nombre de points lumineux afin de réduire l'insécurité, et à optimiser la gestion technique afin d'améliorer la performance du réseau. Sans « flexibilité et adaptabilité », comment Citéluz aurait-elle pu éclairer 20 monuments supplémentaires en quatre ans et installer 10 157 nouveaux points lumineux ?

## 2. L'opérateur, principal acteur de l'utilité sociale du partenariat public-privé ?

Si le partenariat public-privé peut être vu comme un cadre permettant une prise en compte harmonieuse des problématiques sociales, l'expérience montre qu'il est aussi de la responsabilité directe de l'opérateur privé d'en prendre l'initiative.

- **Les pratiques de gouvernance locale** ne conduisent pas toujours à introduire cette dimension dans les cahiers des charges. C'est la raison pour laquelle Veolia Environnement, qui intervient dans plus de 60 pays dans le monde, accompagne depuis cinq ans la démarche d'ONU-Habitat sur « les principes et les responsabilités des parties prenantes pour l'accès aux services essentiels ». Dans ce cadre, le secteur privé doit « engager de bonne foi des efforts pour étendre les services aux populations pauvres ». L'analyse du contexte local peut et doit amener le partenaire privé à proposer des solutions sociales, même si l'autorité organisatrice n'y a pas spontanément songé. Il y a là un devoir de conseil.
- L'expérience de l'opérateur privé est alors mise au service de l'autorité délégante pour qu'elle puisse trouver des solutions adaptées. Au Gabon,

Veolia Water a combiné trois types de solidarité pour faire du droit à l'eau une réalité : une solidarité entre abonnés en allégeant le prix des consommations de base ; une solidarité géographique entre centres isolés et grandes villes, les dernières finançant les premiers ; et une solidarité interactive, par laquelle les ressources du service de l'électricité financent les investissements du service de l'eau.

- **Le progrès social passe aussi par le mode de management de l'entreprise** : dans les entreprises de service, la main-d'œuvre est la principale richesse et le principal atout du développement et de la confiance des clients : des emplois pérennes (98,3 % des emplois de Veolia Water dans sa zone Afrique, Moyen-Orient et Inde relèvent de contrats de travail sans limitation de durée), des mécanismes de protection sociale (prise en charge des dépenses de santé des salariés au Niger) ou encore l'introduction de nouvelles procédures d'hygiène et de sécurité (Shanghai Pudong Veolia Water Co.) constituent des exemples transférables.
- Le raisonnement s'applique aussi à l'extérieur de l'entreprise : l'intégration d'une démarche de développement durable dans les **processus d'achats** permet de pérenniser la relation avec les fournisseurs et de les inscrire dans des démarches de progrès, en exigeant de leur part le respect des règles internationales et des lois en vigueur concernant les droits du travail.
- **L'écoute de la « voix du client » et l'attention portée aux communautés et aux groupes sociaux** qui entourent la prestation de service sont l'une des clés d'un partenariat public-privé à haute valeur ajoutée sociétale. Aucun contrat ne définira *a priori* le nombre de réunions de concertation qu'il convient d'avoir avec les associations de quartier, aucune délégation de service n'exigera de coopérer avec les médecins locaux pour essayer d'évaluer l'impact d'un système d'assainissement amélioré sur la santé publique et aucune obligation contractuelle n'imposera de s'engager aux côtés d'une agence du PNUD ou de l'UNICEF dans une action née des besoins de terrain ou de rejoindre une association de villes pour travailler sur des problématiques communes<sup>36</sup>. Ces actions, qui ne peuvent

36. Depuis 2006, Veolia Environnement est membre associé de CITYNET, principal regroupement des villes d'Asie et y développe en partenariat une expertise sur les techniques de dépollution.



faire partie des contrats, relèvent uniquement du volontarisme de l'opérateur et de la conscience qu'il a de ses responsabilités plus larges.

Au-delà des investissements en matière de recherche et des transferts de technologie, ce sont bien toutes ces initiatives, non codifiées mais très présentes, qui donnent tout son sens au partenariat public-privé et qui lui confèrent une dimension sociale.

Il est ainsi facile d'observer que la régulation de long terme des partenariats public-privé repose sur un deuxième pilier qui vient compléter la création de richesse économique : c'est le développement et le partage d'une valeur sociale sans laquelle ces partenariats perdraient une part de leur légitimité.



# Des gains économiques et environnementaux partagés grâce au PPP : le cas de la gestion des déchets à Alexandrie

**Dominique Héron**, directeur de projets « partenariats et coopération décentralisée »,  
Veolia Environnement

Le partenariat public-privé est avant tout une plate-forme de rencontre et de dialogue. Il a un caractère évolutif, qui est la contrepartie du délai relativement long donné à l'opérateur pour optimiser l'exploitation, réaliser les améliorations nécessaires, faire jouer les leviers du retour sur investissement et renforcer le contenu de sa prestation de service, en accord avec le client. Un cadre figé ne permettrait pas de tirer parti de cet avantage.

Il rend aussi possible, dans le cadre de cette évolution, le **partage des progrès** obtenus dans l'amélioration de la gestion des services de proximité, y compris lorsque ces progrès sont mesurables dans des domaines accessoires à la prestation principale du service. C'est ce qu'illustre le contrat de gestion déléguée conclu par Veolia Environnement (Veolia Propreté) avec le gouvernorat de la ville d'Alexandrie en Égypte pour la gestion des déchets.

La ville d'Alexandrie s'étend sur 70 kilomètres et compte environ cinq millions d'habitants, qui produisent un million de tonnes de déchets par an. Pour la première fois en Égypte dans ce domaine, la ville a fait le choix de s'engager en 2001 pour 15 ans dans un contrat de gestion déléguée portant sur la collecte, le traitement et le recyclage des déchets, ainsi que sur le nettoyage des rues et des plages.

La mise en œuvre du dispositif a été progressive à plusieurs niveaux :

- dans l'espace, avec un démarrage dans une zone 1 constituée de sept districts, puis une extension dans une zone 2 avec quatre districts supplémentaires et, enfin, l'inclusion des sept districts restants ;
- dans le contenu de la prestation, puisqu'après avoir réhabilité les anciennes décharges, l'opérateur a investi dans une nouvelle usine produisant 150 000 tonnes de compost par an, par décomposition des déchets de nature organique.

Au total, les investissements prévus dans le cadre du contrat initial sont passés de 50 millions d'euros à 295 millions d'euros sur les 15 ans.

Ce sont plus particulièrement les retombées positives pour l'économie locale qui permettent de parler du **caractère « gagnant »** du contrat :

- **des retombées pour l'agriculture** : les 150 000 tonnes de compost produites chaque année sont vendues – à des niveaux de prix abordables – aux agriculteurs locaux pour fertiliser leurs terres et développer leurs productions agricoles. Des concertations ont lieu régulièrement avec les utilisateurs pour mieux connaître les besoins des terres arables et orienter en conséquence les types de compost requis ;
- **des retombées dans la lutte contre les causes du changement climatique** : des systèmes de récupération des gaz à effet de serre ont été installés sur deux décharges permettant de réduire les émissions d'environ 3,7 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> sur dix ans. La période visée va de 2005 à 2015. Non prévue dans le contrat initial, cette initiative atteste des vertus d'une démarche de partenariat public-privé qui se construit à partir des opportunités de terrain en s'appuyant sur les innovations technologiques.

Dans le cadre du protocole de Kyoto, Veolia Environnement a par ailleurs signé un accord avec la Banque mondiale agissant pour le compte d'un fonds carbone espagnol, qui achète 30 % des crédits d'émission générés par cette opération. Une rétrocession de 19 % de la valeur de ces crédits intervient ensuite au profit du client de Veolia Environnement, en l'occurrence le gouvernorat d'Alexandrie,

pour financer des actions d'éducation à la santé environnementale. Ce mécanisme de développement propre (MDP) a été certifié comme tel en 2006 ;

- **des retombées pour le tissu économique local** : pour faciliter l'exécution du contrat, plus de 650 fournisseurs locaux participent aux différentes phases du nettoyage et de l'élimination des déchets (fournisseurs de containers et de bacs, etc.). Une bonne partie d'entre eux se sont trouvées intégrées dans le processus de certification ISO et ont, de ce fait, accédé à des standards de qualité qui leur seront utiles pour d'autres marchés de services.

À ces différentes retombées se sont ajoutés des **transferts d'expertise** : une école locale de formation aux métiers du déchet a été créée. Elle accueille près de 300 personnes par mois et délivre des diplômes qui non seulement professionnalisent les conditions d'exercice de l'activité, mais également favorisent l'employabilité locale.

Le double critère de professionnalisation et des objectifs contractuels à atteindre a sensiblement allégé la pression qui s'exerçait traditionnellement sur le gouvernorat en faveur de recrutements « recommandés ».

De l'expérience d'Alexandrie, **on tirera essentiellement deux enseignements** :

- **le « positif » doit être partagé** : il n'est dans l'intérêt ni du donneur d'ordres ni de l'opérateur de recueillir pour lui seul les bénéfices d'un partenariat public-privé, surtout en termes d'innovations technologiques ou sociales. Il en est de même pour le bénéfice d'image : Veolia Environnement a pu obtenir les certifications ISO 9001, 14001 et 18001, ce qui a permis au gouvernorat d'Alexandrie de gagner le troisième prix de l'association internationale Métropolis pour la propreté de ses places publiques et son mode global de gestion des déchets. Sa contribution à la lutte contre le changement climatique a également été honorée par l'agence ONU-Habitat, qui a décerné un « *Scroll of honour* »<sup>37</sup> à la ville d'Alexandrie et à son opérateur en 2006, démarche saluée à nouveau par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) et le Pacte mondial en 2007 (sommet de Genève) ;

37. Le *Scroll of honour* est un prix décerné par l'ONU-Habitat en récompense des efforts menés en matière de développement des zones urbaines.

- **les attentes des partenaires doivent être clairement formulées** : si on part du principe que la vertu naît de la rigueur, il est clair que seuls des objectifs précis permettent à l'opérateur de relever le défi en connaissance de cause et d'être évalué objectivement. Dans le contrat établi avec la ville d'Alexandrie, le partenaire public en avait formulé cinq : l'identification des dépôts d'ordures clandestins et l'organisation de circuits de collecte, la mise à niveau technique et comportementale des salariés, la mise en place, la maintenance et le renouvellement d'équipements appropriés, la sensibilisation de la population à l'usage des containers et l'introduction de normes de sécurité et de qualité dans le tri et le recyclage.

C'est autour d'objectifs – et parfois de leurs difficultés – qu'un dialogue devra s'engager.

# Les petits opérateurs privés de l'approvisionnement en eau à Maputo

**Aymeric Blanc**, économiste, AFD

## **1. Un développement spectaculaire du secteur informel**

Le Mozambique a lancé en 2005 un vaste programme dans sa capitale Maputo visant à réhabiliter les infrastructures de desserte en eau, accroître la production d'eau potable, réduire les pertes techniques et commerciales et étendre le service aux zones périurbaines de l'agglomération formée par Maputo, Matola et Boane (près de deux millions d'habitants).

Le service fourni par l'opérateur Aguas de Moçambique (AdeM), qui a signé en 1999 un contrat de type affermage<sup>38</sup> avec la société de patrimoine FIPAG<sup>39</sup> est en effet particulièrement dégradé (l'eau est disponible seulement une dizaine d'heures par jour), surtout dans les zones périurbaines où le réseau n'a souvent pas été étendu. Les performances techniques et commerciales d'AdeM, qui utilise les eaux de rivière traitées dans une station éloignée du centre-ville et à la capacité de production limitée,

38. Contrat de 15 ans signé en 1999 avec la société française Saur (qui s'est retirée en 2002), la société Aguas de Portugal et des investisseurs locaux.

39. Le FIPAG (Fundo de Investimento e Patrimonio do Abastecimento de Agua) est une société de patrimoine publique créée en 1989 gérant pour le compte de l'État les programmes d'investissements du secteur de l'eau.

comptent parmi les plus mauvaises des services d'eau africains, avec un taux de facturation de seulement 40 % de l'eau produite<sup>40</sup> et un taux de recouvrement des factures de 25 %.

En conséquence, des fournisseurs informels privés et indépendants (*Pequeños operadores privados*, POP) ont investi depuis la fin des années 1980 dans la réalisation de petits systèmes d'alimentation, s'approvisionnant à partir des ressources en eaux souterraines locales, situation assez unique en Afrique.

**Le marché de vente d'eau par les POP est estimé en 2006 à 6,5 millions d'USD<sup>41</sup>, soit 46 % du marché périurbain (CRA/SAL, 2007).** Les opérateurs privés de l'agglomération de Maputo et Matola sont aujourd'hui au nombre 350 environ (FIPAG, 2007). Ils ont construit 400 bornes-fontaines et réalisé 25 000 connexions à domicile (contre environ 90 000 connexions et 300 bornes-fontaines pour AdeM).

Les POP sont particulièrement dynamiques dans les zones périurbaines en forte croissance<sup>42</sup>, où ils sont souvent les seuls fournisseurs d'eau. Par ailleurs, l'évolution de ces opérateurs est particulièrement rapide, tant par leur nombre (335 en 2007 contre 192 en 2005) que par leur part de marché (23 % en 2006 contre 9 % en 2001). La population servie par les POP est estimée à 250 000 personnes environ.

Les POP présentent une grande variété de profils<sup>43</sup> depuis l'opérateur individuel vendant de l'eau à une borne-fontaine dans son jardin<sup>44</sup> jusqu'à l'entrepreneur gérant

40. Une part importante des abonnés d'AdeM n'a pas de compteur, ou celui-ci est déficient, ou encore les lectures ne sont pas effectuées, si bien qu'au total 66 % des clients sont facturés au forfait, avec les pratiques de revente d'eau dans le voisinage que cela favorise. La consommation d'eau moyenne des clients d'AdeM est de 300 litres par jour.

41. Un taux de change de 1USD=25 Meticais (MZN) a été retenu.

42. De 1980 à 1997, la population du centre a augmenté de 0,8 % par an, contre un taux annuel moyen de 4 % pour l'ensemble des quartiers périphériques. Certains quartiers périphériques de Maputo ont connu une croissance annuelle supérieure à 10 %. Durant cette période, la population a crû de 39,8 % à Costa do Sol, 17,4 % à George Dimitrow et 11,9 % à Polana Cariço A et B.

43. Nous nous intéressons aux gestionnaires de mini-systèmes indépendants. Des colporteurs d'eau par charrettes ou camions existent aussi ponctuellement dans quelques zones où les eaux souterraines ne sont pas exploitables (salinité de la nappe).

44. Nous n'incluons pas ici le revendeur d'eau achetée à AdeM.



cinq systèmes, employant plusieurs salariés et servant 1 800 clients, ces derniers étant *a priori* plus profitables. Les plus petits systèmes semblent ne fournir qu'un revenu d'appoint, complémentaire d'une autre activité. La plupart présentent un certain nombre de caractéristiques communes : ce sont des individus qui ont créé leur activité sans subvention publique, tantôt pour servir leur famille et quelques voisins, puis éventuellement une clientèle de plus en plus grande selon une logique d'expansion progressive, tantôt pour occuper une niche dans une zone non desservie. Les fonds permettant l'investissement d'origine sont toujours privés, correspondant pour l'essentiel à de l'autofinancement éventuellement complété par l'apport de réseaux informels (famille, amis), mais rarement obtenus *via* les institutions bancaires ou de micro-crédit. Ils disposent le plus souvent d'une « licence précaire » de la municipalité, qui correspond à une taxe commerciale.

Une première source de différenciation entre les POP tient à leur localisation : ceux qui sont dans le périmètre affermé en exclusivité à AdeM (centre et première périphérie) sont en effet dans une situation d'illégalité notoire (la limite de la zone d'exclusivité fait d'ailleurs débat). Cette question de l'illégalité des POP doit en réalité être discutée en fonction de l'existence d'un réseau AdeM et d'un service de qualité (heures de service, pression) ou non. La dynamique d'AdeM, tant en termes d'expansion de réseau que d'augmentation de sa production d'eau potable, en lien avec les projets financés par les bailleurs de fonds, constitue donc un élément décisif expliquant les stratégies des POP en fonction du quartier de localisation : expansion dynamique ou attentisme.

Dans certains quartiers (NdLavela, 1<sup>er</sup> de Maio), les réseaux se superposent ; dans d'autres, ils se joutent en s'évitant. On peut donc imaginer des rapports tantôt tendus (offensive sur les prix ou sur la qualité de service), tantôt coopératifs (ententes, cartels) entre les POP. Entre autres variables, autant le prix de l'eau varie peu entre les POP, autant celui des connexions varie sensiblement.

Deux associations de POP ont été créées dans le but de représenter leurs intérêts. Elles regroupent environ la moitié des opérateurs. La première, AMATI, a été créée en 2005 à la suite des discussions initiées avec le FIPAG et la municipalité. Ses adhérents s'échangent des informations, définissent des règles de fonctionnement communes et envisagent d'organiser des formations. Les préoccupations des POP, que l'association relaie dans les réunions avec les autorités, touchent essentiellement à la demande de

reconnaissance (*via* l'octroi d'une licence officielle) et à un accès au crédit pour développer leur activité. Une seconde association, AFORAMO, créée par un leader charismatique de Matola, est en passe d'être enregistrée officiellement, mais est sans doute aujourd'hui moins représentative.

Les POP ont été ignorés jusqu'en 2003, date à laquelle ils ont été mentionnés pour la première fois lors d'une conférence sur les PPP urbains à Maputo. **La première rencontre officielle entre les POP et les autorités a eu lieu en 2006**, et les discussions se tiennent à présent *via* les associations. Les POP sont aujourd'hui au cœur des préoccupations politiques pour étendre l'accès au service de l'eau et leur influence s'est encore accrue dans un contexte électoral chargé.

## 2. Quel accompagnement de la transition institutionnelle pour les opérateurs informels ?

L'un des volets du projet lancé par le FIPAG à Maputo, avec l'appui des bailleurs de fonds, vise à augmenter la desserte en eau dans les quartiers périurbains actuellement non desservis par le réseau principal<sup>45</sup>. Il comprend la construction d'une vingtaine de nouveaux réseaux locaux indépendants, dont l'exploitation sera déléguée aux petits opérateurs ayant démontré de bonnes compétences de gestion dans leur propre réseau. Il vise également l'extension du service des POP à partir de leurs réseaux existants vers les populations les plus démunies (l'objectif est de faire passer la proportion moyenne de la population ayant une connexion à domicile de 40 % à 60 %) grâce à un mécanisme d'*output based aid*<sup>46</sup> (OBA), tout en améliorant leur qualité de service (chloration de l'eau, etc.). Le projet inclut ainsi un volet de dialogue, de connaissance et d'accompagnement de ces acteurs privés informels et étudie **les modalités selon lesquelles ils pourraient faire évoluer leur activité afin de respecter des standards de service public** (qualité de l'eau, régulation des prix, etc.) **sans que soit compromis leur dynamisme entrepreneurial.**

45. L'AFD a accordé en 2006 une subvention spécifique pour cette composante du projet.

46. Aide accordée à un délégataire de services sur la base de résultats, qui permettrait ici de subventionner une partie des coûts de connexion.

L'intervention des bailleurs de fonds sur un projet ciblant spécifiquement les POP est assez originale et invite à approfondir la connaissance de ces opérateurs privés informels<sup>47</sup>, à analyser leurs possibles dynamiques de transition institutionnelle et les conditions d'une collaboration fructueuse avec les acteurs formels. Par exemple, quelles relations les POP entretiennent-ils avec les acteurs institutionnels locaux (AdeM, municipalité, FIPAG, régulateur) ? Quels sont leurs soutiens politiques et en quoi consistent-ils ? Comment sont-ils représentés (rôle des associations, etc.) ? Comment se perçoivent-ils les uns les autres ? Quelles sont leurs principales contraintes (financières, foncières, techniques, sociales, etc.) ? Quelles sont les variables économiques et sociales, internes et externes, qui rendent possible ou difficile la transformation de leur mode d'organisation ? Est-il possible et nécessaire d'accompagner les POP vers une plus grande formalisation de leur activité (tenue d'une comptabilité, inscription au registre des sociétés commerciales, etc.) ? Peut-on les accompagner dans un changement d'échelle (allongement du cycle et des horizons d'investissement, concentration de l'offre) ? Que peut-on leur proposer en échange (licences d'exploitation, protection de leur investissement grâce à des droits de propriété formalisés, accès au crédit, formation, garantie de leur intégration au réseau principal ou au contraire de leur indépendance par rapport à celui-ci, etc.) ?

**Il s'agit *in fine* de s'interroger sur la légitimité et les formes pertinentes d'accompagnement d'opérateurs informels par une autorité publique**, plutôt que de considérer que les POP se développent surtout en réponse à une défaillance des dispositifs formels (publics et privés) sur lesquels il conviendrait de concentrer tous les efforts.

L'exemple des POP **élargit ainsi la question de la contractualisation** des services essentiels à la question de **la prise en compte des acteurs informels** par les acteurs institutionnels et celle de leur régulation, dès l'instant où ces derniers leur reconnaissent une fonction sociale essentielle et donc une certaine légitimité, même construite en marge de la loi. Cette utilité sociale est en effet souvent indéniable dans des pays en développement caractérisés par des territoires fragmentés et des offres de services d'une grande diversité, bien loin de l'offre intégrée homogène de l'« idéal

47. Le département de la Recherche de l'AFD a lancé un programme de recherche pluridisciplinaire (géographie, économie, anthropologie, etc.) de deux ans portant spécifiquement sur les POP.

infrastructurel moderne » des pays développés. Dès lors, quel rôle les POP sont-ils amenés à remplir pour permettre d'augmenter l'accès des plus pauvres aux services essentiels et ce, non pas comme un effet collatéral toléré mais dans le cadre d'une politique publique volontariste ?

En particulier, la formalisation des activités des POP constitue-t-elle un préalable indispensable à toute forme de régulation ? Si la logique « légaliste » promue par certains bailleurs consiste à stimuler la performance par la seule promotion d'un marché formel, il semble qu'elle ait montré ses limites dans les pays en développement et qu'il faille envisager des synergies plus souples et flexibles entre acteurs formels et informels. Celles-ci passeraient par **des mécanismes de supervision et de soutien**, d'incitations plutôt que de sanctions et **d'adaptation des standards** aux besoins locaux. **Le dialogue** (à travers la promotion d'associations de POP, d'usagers, la tenue de négociations informelles continues, etc.) **semble être la première étape indispensable de cette régulation**. La mise en place de dispositifs de diffusion d'informations relatives aux tarifs et à la qualité des services pourrait également être utile à des fins de comparaison et de promotion d'une qualité minimale. La contractualisation pourrait alors être l'étape ultime de ce processus, dans les cas où elle est possible. Le suivi et les éventuelles renégociations du contrat deviennent alors un enjeu central et la régulation du contrat peut s'inscrire dans différents modèles de gouvernance, avec ou sans régulateur indépendant et incluant une participation plus ou moins grande des usagers.

### **3. Une pluralité des solutions contractuelles et une régulation à inventer**

Dans le cas de Maputo, les discussions ne sont pas encore suffisamment avancées pour savoir quel degré de formalisation et de contractualisation il est possible d'introduire tout en conservant le dynamisme entrepreneurial du secteur, tant sont grandes les différences de compréhension et de représentation entre acteurs sur ce qu'est une obligation contractuelle, un horizon temporel de rentabilité ou une gestion financière (« de bilan » ou « en flux »). Si l'on veut éviter que le contrat ne devienne l'instrument de certains acteurs (les bailleurs de fonds notamment) ou qu'il fige certains usagers en leur associant un service « sous-normé » (par rapport à d'autres usagers de la ville ou à

d'autres pays), le contrat pourrait gagner à être compris comme **un outil évolutif et adaptable dans le temps, un moyen de construction d'un processus d'apprentissage collectif** de la signification de la notion de service public et de sa mutabilité.

Le projet financé par l'AFD analyse différentes formes de contrats qui pourraient être passés avec les POP. Si le régulateur n'a ni les moyens de contractualiser directement avec les POP compte tenu de leur nombre, ni la responsabilité explicite dans son mandat, **la municipalité étudie actuellement des modalités de délivrance d'une licence d'exploitation sur la base du respect de standards minima** à définir (profondeur d'enfouissement des canalisations, qualité de l'eau, etc.). Cette licence serait un préalable à l'obtention de subventions pour étendre leurs réseaux aux populations pauvres (par le mécanisme de l'OBA) et de gérer les nouveaux réseaux construits par le FIPAG à travers un contrat de type affermage avec ce dernier. Il semble pourtant que certains POP soucieux de rester propriétaires de leur infrastructure aient du mal à percevoir l'intérêt de travailler dans un contexte où ils seraient simples gestionnaires, notamment parce qu'ils ne pourraient pas transmettre ce patrimoine à leurs enfants.

Les exemples dans d'autres pays montrent qu'il est possible d'envisager des contrats de différents types avec une grande diversité d'acteurs : contrats de dix à 30 ans avec le régulateur pour les *aguateros* du Paraguay avec contrôle des tarifs (Solo, 2003), contrats de type *design build lease*<sup>48</sup> ou *design build operate*<sup>49</sup> avec le ministère technique au Cambodge, contrats de type *build operate*<sup>50</sup> avec supervision de structures intercommunales en Colombie, contrats de cogestion avec des organisations communautaires ou coopératives et la municipalité en Bolivie, etc. En Mauritanie, des POP se sont créés grâce à une stratégie de création d'emploi pour des diplômés chômeurs (Vafrey-Visser *et al.*, 2007). Ils ont signé dans plus de 300 petites villes des contrats de gestion déléguée de trois ans avec l'ANEPA (Agence nationale d'eau potable et d'assainissement), organe de régulation central, et ont investi plus de cinq millions d'USD pour obtenir des performances supérieures aux services d'eau des grandes villes gérés par l'opérateur public.

48. Contrat de « conception, construction, location ».

49. Contrat de « conception, construction, exploitation ».

50. Contrat de « construction, exploitation ».

À Maputo se posera par ailleurs la question de la **complémentarité des réseaux** entre AdeM et les POP : est-il possible d'imaginer des contrats entre eux lorsque le réseau d'AdeM atteindra, avec un service de qualité suffisante, les quartiers où les POP sont implantés ? Faut-il favoriser des contrats de rachat d'eau en gros par les POP à AdeM et leur laisser développer le réseau de distribution final ? Ou au contraire inciter AdeM à racheter l'eau de forage des POP et à la distribuer dans ses propres réseaux, après contrôle de sa qualité ?

Les expériences de contractualisation avec des POP selon une logique de « sous-délégation » de l'opérateur principal, qui étend son service aux usagers non desservis grâce à des réseaux indépendants, semblent assez rares (cas de Hô-Chi Minh [Conan, 2003]). En revanche, la pratique de revente en gros à des POP dans des quartiers périphériques est très répandue. Elle a été expérimentée avec succès à Manille par exemple (Conan, 2003), selon des contrats de 20 ans avec la municipalité, et dans plusieurs pays d'Amérique latine selon le modèle « condominal ». Cette option constitue en quelque sorte un prolongement et une reconnaissance par l'opérateur principal d'une pratique universelle dans les pays en développement qui est la revente d'eau entre voisins (25 % du marché à Maputo). Alors qu'elle est souvent combattue par l'opérateur principal, cette solution peut être judicieuse car le chef de quartier, choisi comme point d'entrée pour assurer la revente à ses voisins, est souvent mieux à même de recouvrer les factures auprès de ses pairs (suivant une logique de réputation assimilable aux systèmes de tontines dans le domaine financier). Elle offre aussi l'intérêt de développer des raccordements à bas coût et à l'intérieur des parcelles des usagers.

Enfin, plus que du type de contractualisation ou du degré de formalisation qui seront choisis pour les POP, c'est davantage des **dispositifs de gouvernance et de régulation** que dépendent l'avenir du service d'eau à Maputo dans les quartiers périurbains et son orientation envers les plus pauvres. En particulier, la participation des usagers du service est encore peu développée, alors que de plus en plus de modèles de gouvernance dans d'autres pays prévoient une place spécifique pour les associations de consommateurs afin de stabiliser les schémas de régulation. En pratique, ces dispositifs sont complexes et favorisent encore trop souvent les usagers aisés, bien que certains pays comme la Zambie semblent acquérir peu à peu le savoir-faire institutionnel pour intégrer à la fois société civile et autorités locales au sein d'un cadre de régulation durable de tous les fournisseurs d'eau potable aux différentes échelles du territoire

(Bousquet, 2006). La régulation des fournisseurs d'un service amélioré (qui n'a pas encore les caractéristiques d'un service public et que certains ne considèrent que comme une solution transitoire et sous-normée) est donc l'un des enjeux fondamentaux de l'évolution de l'offre de services essentiels pour les pays en développement dans les prochaines années. Cette régulation est encore à inventer et à construire aux niveaux social et politique, aussi bien que technique et économique.





# Approche économique de l'accès des plus pauvres aux services essentiels<sup>51</sup>

**Marc Vézina**, PS-Eau/ISTED

**Louis Lhoptal**, chargé de programme ville, ISTED

La communauté internationale s'est fixée comme objectif de réduire de moitié, d'ici 2015, la part de la population n'ayant pas accès de manière durable à un approvisionnement en eau potable et à un système d'assainissement de base. En milieu urbain, il s'agira donc d'assurer un service de l'eau à environ un milliard d'habitants.

Certains facteurs contextuels compliquent néanmoins la donne : la croissance urbaine demeure forte (2 % en Asie, 4 % en Afrique) ; les ressources en eau s'amenuisent ; et les écarts entre couches sociales se creusent : les groupes sociaux les moins nantis ont plus difficilement accès aux services essentiels et la tendance n'est pas à l'amélioration.

La volonté des gouvernements d'étendre les services essentiels aux ménages les moins nantis – y compris dans les quartiers irréguliers – devra obligatoirement s'inscrire dans une vision stratégique et pragmatique, qui se place ici dans l'optique de sociétés décentralisées ou en cours de décentralisation :

51. Publié par ISTED (2006).

- le décideur municipal ne peut négliger l'offre de services classique destinée aux classes moyennes et riches pour fournir une offre de services minimale et subventionnée aux ménages vulnérables ;
- une stratégie municipale dépasse une vision sectorielle des services : elle implique des choix, comme celui de développer un service aux dépens d'un autre ;
- une stratégie s'intéresse non seulement à la satisfaction des usagers actuels mais aussi, et surtout, à la capacité d'intégrer les nouveaux usagers. Le point de départ de toute stratégie de services est l'objectif d'une extension ordonnée avec un niveau de service zéro.

Une stratégie claire repose sur des principes aujourd'hui largement acceptés :

- le financement des infrastructures de production et de distribution doit intégrer une part prépondérante de fonds publics, compte tenu de la durée de vie de ces investissements. Les pays en développement peuvent donc bénéficier de dons, de prêts bonifiés ou de prêts à échéance longue. L'accès aux financements privés peut être envisagé pour des investissements de moyen et court termes ;
- la tarification de l'eau est le mode privilégié de recouvrement des coûts récurrents (renouvellement de l'électromécanique, extension et densification du réseau) et doit inciter l'utilisateur à ne pas gaspiller indûment la ressource. Elle peut contribuer en partie au financement des infrastructures lourdes ;
- la tarification est au centre des politiques de solidarité et d'accessibilité. C'est par le biais de la structure tarifaire que l'on peut opérer une certaine solidarité entre couches sociales d'une même collectivité ou entre différentes localités du territoire national ;
- le tarif doit être abordable et l'offre de services suffisamment diversifiée pour répondre aux besoins et préférences de tous les segments de la population, y compris les ménages vulnérables habitant les quartiers irréguliers.

## **1. Apprécier la demande solvable des familles les moins nanties**

Dans les villes des pays en développement, les ménages à faible revenu sont demandeurs d'un service de proximité adapté à leurs conditions de vie et à leurs

contraintes. Il faut donc comprendre leur motivation à se brancher au réseau ou à s'équiper d'un équipement sanitaire privatif.

Concernant l'eau, le choix d'un mode d'approvisionnement est déterminé davantage par la quantité d'eau requise que par la notion de potabilité. C'est avant tout une question de commodité. Les ménages à faible revenu sont demandeurs d'un service leur permettant :

- d'étaler le paiement du coût initial d'un aménagement sur plusieurs mois (établissement du branchement, construction d'une latrine, etc.) ;
- de régler leur facture d'eau de manière fréquente pour surmonter des contraintes de liquidité ;
- de régler un litige directement avec un agent habilité à le faire sans trop se déplacer, sans attente exagérée et en évitant des tractations bureaucratiques interminables.

Pour l'élimination des eaux usées, des excréta, des ordures ménagères et des eaux pluviales, les perceptions de l'hygiène et de la propreté varient considérablement selon les croyances culturelles, religieuses et scientifiques. Les facteurs qui motivent l'usage de sanitaires sont liés à l'intimité et à la sécurité, à la commodité et au statut social. Ce qui prime est le visible et les odeurs occasionnant de la gêne. Les usagers évoquent aussi l'aisance et le confort : le fait de ne pas être gêné et de ne pas gêner son voisin.

En matière de collecte des déchets, le citoyen paie « pour faire disparaître les ordures ménagères de sa parcelle, voire de son quartier » dans le cas de dépôts intermédiaires persistants. Les sachets usagés et les débris de sachets sont souvent considérés comme la principale forme de nuisance sanitaire. Pour certains, ils ont le statut de déchets « modernes », déchets propres par opposition aux ordures domestiques, organiques et malodorantes.

Globalement non maîtrisé, le développement des quartiers spontanés se caractérise par une urbanisation extensive et une densité de population plus importante que celle des quartiers planifiés. Dans toutes les villes, on observe que la carte de la pauvreté correspond à celle des quartiers informels et de l'irrégularité foncière. On dénombre principalement trois types de quartiers informels :

- les quartiers de squatters, qui occupent des terrains publics ou privés sans l'accord de leurs propriétaires et généralement contre leur gré ;
- les lotissements irréguliers, qui sont le résultat d'opérations de promotion foncière réalisées par des acteurs non habilités à le faire et selon des procédures entachées d'irrégularités ;
- les bidonvilles périurbains, qui sont des agglomérations rurales. Du fait de leur proximité à la ville, elles ont été urbanisées en dépit de la réglementation ou sans permis de construire approprié. La trame urbaine peut être moins dense que dans les lotissements irréguliers et l'habitat est de type rural.

Il faut aussi tenir compte de l'habitat informel, c'est-à-dire l'occupation de logements vétustes et sur-densifiés dans les îlots ou les quartiers des centres dégradés des villes.

L'insécurité foncière n'encourage pas le particulier à investir dans son logis pour s'abonner à un service de base ou s'aménager un équipement approprié (sanitaire, puisard d'infiltration, etc.). En effet, les aspects fonciers et d'aménagement urbain peuvent limiter et compliquer l'offre de services : absence de titrage, adressage des parcelles incomplet, etc. Par ailleurs, faute de titre d'occupation, les habitants ne peuvent produire les pièces qui leur sont demandées pour l'établissement d'un branchement particulier. Dans les quartiers irréguliers et périurbains, une part de la population se trouve exclue du service géré par l'opérateur principal et/ou dépourvue de sanitaire privatif adéquat.

Trois approches peuvent permettre d'améliorer l'accès aux services d'eau et d'assainissement :

- développer un service public universel : le même règlement de service s'applique à tous et il n'est pas source d'exclusion ;
- construire des partenariats avec des opérateurs économiques de proximité, à l'échelle d'un quartier, intervenant soit pour le compte de l'opérateur principal, soit pour le compte de l'autorité chargée de la gestion du service (la commune par exemple) ;
- associer les usagers à la gestion du service en les incitant à s'organiser pour bénéficier collectivement du service ou en les associant au processus de décision.

## 2. Développer un service public universel

Dans de nombreuses villes des pays en développement, la structure tarifaire comporte des tranches progressives. La première tranche est établie à un niveau inférieur au prix coûtant, en supposant que les ménages à faible revenu consomment moins d'eau que les familles riches. Ceux qui ne consomment que quelques mètres cubes bénéficient d'un tarif dit « social », donc subventionné.

Dans les faits, les familles vulnérables bénéficient rarement de ces subventions qui leur sont destinées car, dans leur grande majorité, elles ne sont pas raccordées au réseau. En effet, soit celui-ci n'a pas été prolongé jusqu'au quartier concerné, soit le prix du branchement est trop élevé, soit ces familles sont incapables de fournir les documents administratifs requis pour une requête de branchement. En conséquence, elles sont contraintes de s'approvisionner auprès de revendeurs à un tarif bien supérieur à celui de la tranche sociale. Lorsqu'un ménage vulnérable est abonné au service de l'eau, donc raccordé au réseau, il est d'usage de partager son branchement avec la famille élargie et les voisins. Dans ce cas, la consommation cumulée de l'ensemble des usagers de la cour ou de l'immeuble fait basculer le prix unitaire dans une tranche supérieure de la structure tarifaire. En conséquence, bien que chaque ménage consomme un faible volume d'eau, les familles ne bénéficient pas de la tranche sociale. Paradoxalement, ce sont les familles des classes moyennes et riches (qui sont le plus souvent raccordées au réseau) qui bénéficient des subventions liées au tarif social appliqué à la première tranche volumétrique.

149

Pour mieux cibler les aides, la société d'eau peut appliquer une tarification par tranches glissantes, suivant laquelle l'utilisateur acquitte la totalité des volumes consommés au tarif de la dernière tranche atteinte. Cela a l'avantage de faire payer le coût réel du service à ceux qui ne se privent pas de consommer de l'eau comme bon leur semble (donc *a priori* les familles riches) et ce, à partir du premier mètre cube consommé.

Cependant, même en appliquant une tarification par tranches glissantes, certains abonnés aisés peuvent consommer une quantité d'eau en deçà du seuil volumétrique de la tranche sociale. Des solutions existent :

- à Belo Horizonte (au Brésil), le ciblage des aides s'effectue sur la base de deux critères : le volume d'eau consommé et la superficie du logement. Un certain pourcentage est déduit du tarif résidentiel normal (1,07 EUR/m<sup>3</sup>) si l'abonné consomme moins de 15 m<sup>3</sup> par mois et s'il occupe un logement inférieur à 45 m<sup>2</sup> ;
- à Santiago (au Chili), les pouvoirs centraux subventionnent les ménages à faible revenu de manière à ce qu'ils ne consacrent pas plus de 5 % de leurs revenus à l'achat de l'eau ; l'État se réfère aux résultats d'une enquête ménage quadriennale conduite au niveau national servant (avant tout) à l'attribution des aides familiales, allocations retraite, aides au logement, etc.

Bien que l'accès à un service universel pour tous constitue un objectif fondamental, il devra passer par plusieurs étapes avant d'atteindre le même niveau de service pour tous. Dans bien des cas – quartiers pauvres sous-équipés notamment – la desserte par borne-fontaine reste une solution privilégiée. Il est difficile de concevoir des branchements individuels pour de très petits consommateurs. Dans les quartiers périurbains, l'aménagement de sources, puits ou forages, apporte des solutions intermédiaires, pour peu que les équipements et la qualité de l'eau soient satisfaisants. Il en va de même pour l'assainissement. L'adoption de modes de distribution ou de collecte collectifs ou semi-collectifs, regroupant les usagers, peut apporter une réponse adaptée pour améliorer l'accès au service du plus grand nombre pour une qualité satisfaisante à un prix abordable.

### **3. Partenariat entre opérateur principal et opérateurs de proximité**

Très souvent, c'est pour des raisons institutionnelles qu'un opérateur principal ne peut pas desservir des quartiers irréguliers. Les pouvoirs publics peuvent alors demander qu'un partenariat soit mis en place entre l'opérateur principal, qui vend l'eau en gros, et un distributeur de proximité, qui dessert un périmètre bien défini. Il faut alors prévoir des normes de desserte adaptées (débit au robinet, heures de disponibilité) et un standard technique minimal (type de compteur et de tuyauterie, profondeur d'enfouissement, etc.). Ce partenariat peut s'organiser suivant deux modes :

- l'opérateur de quartier est choisi et mandaté par la collectivité locale chargée du service de l'eau ;
- l'opérateur de quartier est choisi et mandaté par la société d'eau qu'il représente.

Le cadre juridique régissant le service de l'eau interdit très souvent à l'opérateur principal de subdéléguer la distribution à un autre opérateur. Cela a pour effet d'empêcher ce type de partenariat avec un gestionnaire de mini-réseau. Aussi, la structure tarifaire doit prévoir explicitement une catégorie tarifaire pour ces gestionnaires de mini-réseaux. Tout comme pour les gérants de bornes-fontaines, l'exploitant d'un mini-réseau de distribution bénéficiera d'un tarif fixe préférentiel.

Un opérateur de quartier peut également assurer la pré-collecte des déchets à domicile ou la réalisation de sanitaires privés. Pour certains quartiers de la ville, l'assainissement autonome constitue une alternative au système du tout-à-l'égout. Dans ce cas, des équipes de marketing social peuvent faire la promotion d'un équipement sanitaire privé : latrines ventilées, à chasse d'eau manuelle, puisards pour eaux usées... Ensuite, à la demande d'un ménage, des artisans maçons réalisent l'ouvrage. Bien qu'il puisse y avoir une subvention pour les matériaux, le ménage règle la prestation directement aux artisans. Au Burkina Faso, l'ONEA met en œuvre le plan stratégique d'assainissement pour la ville de Ouagadougou (PSAO). D'ici 2010, ce plan prévoit la réalisation de 78 000 ouvrages (latrines ventilées, à chasse d'eau manuelle, puisards). Il est financé par une taxe d'assainissement indexée sur les factures de consommation d'eau potable et d'eau brute (21 FCFA/m<sup>3</sup>). Une équipe de marketing social incite les ménages à passer commande auprès d'artisans maçons du quartier.

Pour l'enlèvement des déchets dans les quartiers « spontanés » des villes du sud, les véhicules classiques d'enlèvement des ordures ménagères (bennes tasseuses par exemple) circulent difficilement dans les ruelles étroites et sinueuses. Des moyens rustiques se révèlent alors plus adaptés à la pré-collecte : charrettes, pousse-pousse, triporteurs motorisés ou à pédales. À chaque partie de la filière correspond son mode de financement :

- les usagers prennent en charge la pré-collecte et rémunèrent directement un opérateur de quartier chargé du service du groupage ;

- la mairie prend directement en charge l'enlèvement des déchets groupés sur les sites de dépôts intermédiaires ;
- le financement des sites de traitement final, qui représente des investissements lourds, doit être recherché auprès des bailleurs internationaux ou par le biais d'une banque d'équipement des collectivités locales.

Il ne s'agit donc plus d'une question d'alternative entre techniques modernes et techniques artisanales, mais plutôt de complémentarité de différents moyens.

#### **4. Associer les usagers à la gestion des services essentiels**

La participation des usagers à la gestion des services essentiels peut contribuer à atténuer les conflits qui portent le plus souvent sur l'acceptabilité d'un service marchand et sur la reconnaissance par la collectivité des quartiers précaires.

Plus concrètement, cette participation peut s'inscrire dans une logique de coproduction du service. Qu'il s'agisse d'un réseau d'AEP ou d'égouts, si la société d'eau ne peut pas assurer un service domiciliaire conventionnel dans un quartier donné, la participation des usagers peut faciliter la réalisation d'équipements collectifs. Par la suite, ce même groupement d'usagers est appelé à gérer le branchement collectif. Par exemple :

152

- pour l'AEP, c'est à partir d'un branchement « tête de rue » qu'un mini-réseau passe dans les parcelles privées. Comme pour le système de copropriété, l'entretien du réseau au-delà du compteur est à la charge des usagers. Le groupe d'usagers (une famille ou plusieurs dizaines) choisit son représentant, seul interlocuteur de la société d'eau. Cela se résume à livrer l'eau en gros à un groupe d'usagers qui gère essentiellement la facturation entre voisins ;
- la collecte des eaux ménagères peut se faire par îlots, grâce à une canalisation à diamètre réduit enterrée à faible profondeur et située en fond de parcelle. Dans les quartiers où la consommation d'eau est faible, le dimensionnement du système d'égouts est délicat car les effluents solides ont besoin d'eau en abondance pour être transportés. Il faut donc que l'ensemble des usagers accepte de se brancher au réseau afin qu'il y ait suffisamment d'eau qui



s'écoule par le système. Plusieurs villes brésiliennes ont développé ce type d'infrastructures.

La notion de participation va cependant bien au-delà d'un apport de main-d'œuvre bon marché. La participation peut avoir pour but d'augmenter la transparence et d'obliger les responsables à rendre compte des résultats et des moyens employés. Plusieurs idées fortes découlent de cette réflexion :

- les normes de fourniture du service ne peuvent être uniformes dans l'espace et le temps pour tous les habitants des grandes villes. Il faut promouvoir de nouvelles normes qui soient davantage en rapport avec l'extrême diversité des réalités locales. En revanche, il faut souligner l'évolutivité de ces normes, l'idée n'étant pas de créer durablement des « usagers de seconde zone » ;
- l'accessibilité à tous n'implique ni la gratuité absolue du service, ni une tarification à des prix dérisoires. Sous réserve que certaines conditions soient respectées, un meilleur recouvrement des coûts ne nuit pas, sur le long terme, aux populations à faible revenu ;
- le développement des services en réseau est l'occasion de restructurer un quartier « irrégulier », c'est-à-dire de retracer les axes de circulation et de réaménager l'espace urbain.



# Adapter l'offre à la demande dans les pays émergents : vers une logique de processus et de responsabilité sociale partagée

**Alexandre Brailowsky**, ancien directeur du développement durable, Aguas Argentinas  
**Sarah Botton**, sociologue, IDDRI-IRD

Au début des années 1990, à l'instar des autres services publics en Argentine, la situation du service d'eau et d'assainissement de l'agglomération de Buenos Aires se trouvait dans une situation difficile. En effet, l'ancienne régie publique, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), ne disposait plus des moyens techniques et financiers pour en assurer ni le redressement, ni le développement. En 1993, le gouvernement a ainsi fait appel à Aguas Argentinas en vue de mobiliser les compétences techniques et les ressources financières nécessaires pour redresser la situation de ces services et assurer progressivement le raccordement des populations non desservies, parmi lesquelles celles des quartiers défavorisés. Ces derniers représentent alors environ 20 % de l'agglomération de Buenos Aires. Dans le contrat, aucune disposition spécifique n'est pourtant mise en place pour assurer l'extension des services à cette partie de la population. Cet objectif semblerait donc devoir être atteint dans la limite des pratiques techniques et économiques habituelles.

Cette appréciation initiale a néanmoins rapidement cédé le pas à une approche plus réaliste, notamment du fait des attentes de plus en plus fortes manifestées par les populations non ou mal desservies et de l'impossibilité pour le concessionnaire d'impulser un développement des infrastructures et des services selon les méthodes courantes à un rythme compatible avec les attentes. L'agglomération de Buenos Aires est en effet typique des grandes villes des pays à revenu intermédiaire : elle se divise en une partie riche, internationale, disposant d'infrastructures développées, et une partie pauvre, dont le niveau de développement peut sembler proche de villes sous-équipées dans les parties les plus défavorisées de la planète. Sortant des équilibres institués par le contrat, mais bénéficiant de l'appui des autorités publiques, Aguas Argentinas a ainsi mis sur pied des programmes spécifiques visant à intervenir dans les quartiers défavorisés. Ces programmes reposent sur des contributions croisées entre opérateur, population et municipalités et incluent une large participation de la population à la conception et la mise en œuvre des projets.

## 1. Les nombreuses ambiguïtés du contrat et le rôle des parties prenantes

Lors de sa création en 1912, l'entreprise publique d'eau et d'assainissement Obras Sanitarias de la Nación avait pour vocation de se présenter comme le « modèle » de service public du fait de sa triple ambition : hygiène publique, redistribution des revenus et aménagement du territoire (De Gouvello, 2001). En ce sens, la tarification de l'eau, avec son concept de la *canilla libre*<sup>52</sup>, était très représentative de cet état d'esprit : le fleuve *Río de la Plata* permettait de fournir la ressource à l'ensemble de l'agglomération de Buenos Aires dans des quantités très élevées (l'objectif de OSN était de pouvoir fournir 700 litres par jour et par habitant, soit la quantité la plus élevée du monde). En effet, l'hygiène était alors dans l'inconscient collectif argentin directement liée à un accès illimité à l'eau potable, expliquant ainsi la consommation record par habitant de ce pays.

52. Littéralement « robinet libre » : la facture payée par l'utilisateur ne dépend pas de sa consommation, mais d'autres critères qui en sont indépendants. À Buenos Aires, la facture était calculée en fonction de la superficie du logement et de sa localisation dans la ville.

Cependant, ce projet d'universalité d'accès a rencontré un obstacle majeur dans sa réalisation. D'une part, les franges les plus modestes de la population étaient dispersées de manière excentrée : l'expansion intégrait ainsi de plus en plus de populations contribuant de moins en moins au paiement du service. D'autre part, l'entreprise publique, du fait des lourdes pertes financières structurelles du système, cessa assez rapidement les investissements d'infrastructures, laissant toutes les zones périphériques de la capitale dans l'attente d'une connexion au réseau. Le « modèle OSN » n'a pu mener le projet à terme du fait de son ambition démesurée et a fini par produire un résultat contraire à l'effet escompté : une population bien desservie dans la capitale et dans les zones périphériques proches et une population plus nécessiteuse privée d'accès<sup>53</sup>.

En 1993, le gouvernement argentin, soutenu par la Banque mondiale, a décidé de transférer pour une partie de l'agglomération de Buenos Aires le patrimoine d'OSN à un opérateur privé. L'appel d'offres a été remporté par la société française Lyonnaise des eaux. Le contrat fut passé entre Aguas Argentinas (filiale de la société Lyonnaise des Eaux-Suez) et l'État fédéral argentin, à travers le ministère de l'Économie qui en exerçait initialement la tutelle. La sensibilité de ce dernier étant avant tout orientée vers les dimensions de portée macro-économique, le ministère restera peu disposé à s'ouvrir aux problématiques spécifiques de l'eau et de l'assainissement. L'absence d'une politique sectorielle de l'eau dans le pays et le désengagement de l'État du secteur rendent compte de l'incompréhension initiale de l'État argentin quant à la nature du projet de délégation du service public à un concessionnaire. Cette incompréhension peut se résumer de la manière suivante : l'État a pensé qu'en déléguant l'exploitation du service, il pouvait se décharger de toutes ses responsabilités vis-à-vis du secteur, dont celle de définir une politique globale et sectorielle. Une partie de cette ambiguïté sera levée à la fin des années 1990, lorsque la tutelle du contrat sera transférée à un secrétariat à l'Environnement. Par ailleurs, l'État est à la fois juge et partie du contrat : dans le cadre institutionnel argentin, l'État est en effet la voie de recours contre les décisions du régulateur qu'il a lui-même mis en place pour contrôler le concessionnaire. Cette confusion des rôles sera préjudiciable dans les suites que le contrat connaîtra dans les années 2000.

53. Pour une analyse détaillée de l'histoire des services d'eau dans l'agglomération de Buenos Aires, voir Botton (2007).

La création en 1993 d'un organisme de régulation autonome (ETOSS – Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) dédié uniquement à la régulation du contrat d'Aguas Argentinas semble certainement et *a posteriori* une erreur de design institutionnel. Les intentions initiales étaient certes louables, comme par exemple celle de faire représenter à son conseil d'administration les trois niveaux d'administration territoriale concernés par le contrat (État, province de Buenos Aires et ville de Buenos Aires), mais cette représentation n'a pas été complétée par une dévolution de pouvoirs permettant une réelle implication des autorités publiques. En outre, le personnel de l'ETOSS était principalement composé de personnes issues de l'ancien opérateur OSN qui n'étaient ni préparées, ni qualifiées, ni même volontaires pour exercer une telle fonction de régulation. Il faut enfin noter l'absence de vision à long terme du développement des services, une tendance à interpréter de manière rigide et littérale le contrat, ainsi qu'une incapacité chronique à trancher les décisions importantes et la politisation progressive de l'entité... L'ensemble de ces facteurs va contribuer à créer et accentuer les problèmes futurs.

Les collectivités locales concernées par le contrat avec Aguas Argentinas sont :

- la province de Buenos Aires, niveau intermédiaire d'administration entre l'État et les municipalités et dont une partie du territoire (comprenant sept millions d'habitants sur les 17 millions que compte la province) est incluse dans la zone de concession. La province tardera à comprendre la mécanique et l'intérêt de la concession, ainsi que les enjeux et les implications de l'expansion des services ;
- la ville de Buenos Aires : elle compte trois millions d'habitants et dispose du statut de capitale fédérale. Les taux de couverture en eau et assainissement dans la ville sont proches de 100 %. À la suite de son implication dans le contrat, elle se montrera davantage sensible aux questions de la qualité du service rendu ;
- enfin 17 municipalités de la province dont le territoire se situe dans la zone de concession. Elles deviendront des interlocuteurs actifs et positifs pour l'expansion. Le développement des services sur leurs territoires, conséquence de l'amélioration générale et de l'importance des ouvrages réalisés, les fera émerger comme de nouveaux acteurs sans que le cadre institutionnel leur permette toutefois de formaliser ce rôle (elles ne sont représentées chez le régulateur qu'à travers la province). Elles chercheront donc des espaces pour se manifester comme le forum des municipalités du Grand Buenos Aires, constitué par l'intermédiaire du

ministère des Travaux publics de la province, qui jouera un rôle important de 1999 à 2006.

Les usagers relèvent de deux types : d'une part, les usagers déjà desservis : passifs à l'origine, ils vont prendre un rôle plus actif dans le cadre de la politique d'amélioration des relations commerciales et de marketing mise en œuvre par l'entreprise et qui conduira au développement des associations de consommateurs ; et, d'autre part, les usagers à desservir, futurs clients dont les attentes et les besoins sont mal connus au départ du contrat. S'ils se montrent réceptifs aux avantages procurés par le service d'assainissement, ils sont plus difficiles à convaincre quant au caractère commercial du service d'eau potable, ayant entre-temps développé des solutions d'approvisionnement alternatives (forages...) dont le coût leur paraît préférable. Ces futurs usagers sont en général relativement organisés, *via* des associations de quartier.

Quant aux partenaires multilatéraux, essentiellement la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, leur engagement est très limité et leur position peut se résumer à *Interested but not engaged* (intéressés mais pas engagés). Ils ont participé à la conception du contrat de concession, mais se montrent peu attentifs à son développement et préfèrent en rester à une position « neutre » de banquiers. Ils évalueront positivement le démarrage de la concession, allant jusqu'à faire d'Agua Argentinas une référence pour la promotion d'autres projets à partir de 1995. Ils se placeront néanmoins en retrait du processus de renégociation entamé en 1997, qu'ils critiqueront par ailleurs. Sur le tard, ces partenaires reconnaîtront l'insuffisance du régulateur et injecteront en vain des fonds pour son renforcement institutionnel.

## **2. La problématique spécifique des quartiers pauvres et l'innovation sociale introduite par Agua Argentinas**

À Buenos Aires, 20 % de la population vit dans des quartiers très défavorisés ou des bidonvilles. Ces quartiers défavorisés, dispersés géographiquement dans toute la concession, présentent plusieurs particularités urbanistiques, institutionnelles ou légales, conséquences de processus socio-historiques complexes et protéiformes. Dans les années 1940, le processus d'industrialisation en Argentine a entraîné une forte immigration rurale, à l'origine de certains de ces quartiers. Il est important de souligner

qu'au début des années 1990, au moment de la privatisation des services d'eau, ces quartiers ayant entre 25 et 50 ans d'existence pour la plupart, n'avaient toujours pas pu accéder à la propriété, ni dans la majorité des cas, aux services d'eau et d'assainissement<sup>54</sup>.

En ce qui concerne plus particulièrement l'état de l'accès à l'eau des quartiers défavorisés de l'agglomération pendant la période de la gestion publique, il convient de distinguer la situation de différents types de quartiers<sup>55</sup> :

- les *villas de emergencia* (ou bidonvilles) : poches de pauvreté insérées au sein de quartiers « traditionnels », elles étaient le plus souvent traitées au travers du prisme de l'assistance et non du développement du fait de leur non-reconnaissance administrative (problèmes de propriété des terrains, situation irrégulière des habitants...). Elles ont la plupart du temps été victimes du clientélisme politique. L'octroi de l'accès aux services urbains dans ces quartiers dépendait largement de décisions politiques guidées par une vision électorale de court terme. Pour que le système perdure, il fallait que l'accès, lui, soit temporaire. Ainsi, ces quartiers ont connu toute une série de projets d'accès à l'eau potable sans jamais bénéficier d'une continuité dans les interlocuteurs, dans les décideurs, et surtout sans ne jamais être intégrés comme « clients » ayant des droits et des devoirs. L'accès était gratuit, ce qui empêchait toute revendication sur un service continu ;
- pour les *barrios precarios* (quartiers précaires avec trame urbaine) situés dans les zones plus reculées de l'agglomération, la problématique était différente. Du fait de l'éloignement du centre et de la façon dont avait été planifiée l'expansion des services, ces quartiers n'avaient la plupart du temps pas d'accès technique aux réseaux. Pour l'eau, ils pouvaient avoir recours comme alternative (coûteuse),

54. Pour une analyse détaillée de l'histoire de la formation et du développement des différentes formes de quartiers populaires dans l'agglomération de Buenos Aires, voir Botton (2007).

55. Cette typologie des quartiers défavorisés de l'agglomération de Buenos Aires a été élaborée par l'unité Desarrollo de la comunidad de la société Aguas Argentinas et validée par le régulateur. Elle est utilisée ici du fait de sa pertinence opérationnelle et analytique.



à la perforation d'un puits (pas de contrôle de qualité) ou à l'acheminement d'eau potable par bouteilles ou par bidons ;

- enfin, pour les *barrios armados* (quartiers de type cités, grands ensembles), leur construction s'est généralement accompagnée de l'installation des réseaux de services urbains, au travers des grands programmes d'urbanisme sous Perón pendant les décennies 1950 à 1970 destinés à loger les nouveaux travailleurs des industries de la périphérie. La problématique est donc à nouveau différente. Dans ce cas, les difficultés proviennent davantage (encore aujourd'hui) de la mauvaise qualité des installations et du manque d'entretien des réseaux. En outre, la pratique de ne pas facturer ou de ne pas réclamer de paiement s'est instaurée initialement et l'attitude d'« abandon » du politique vis-à-vis de ce type de quartiers a très vite limité les populations dans la possibilité de réclamer une amélioration des services.

Pour contribuer à relever le défi de la desserte de ces quartiers en eau potable, Aguas Argentinas a développé un cadre méthodologique novateur, intégrant les aspects économiques, sociaux et institutionnels caractéristiques des populations concernées. Sur le plan contractuel en effet, ces différents types de quartiers pouvaient se retrouver dans l'une des deux situations suivantes :

- les quartiers formels : ils sont intégrés sur le plan de l'urbanisme mais pas au plan du cadastre et sont donc « illégaux ». Pour ces quartiers, l'extension des services est rendue impossible par les mécanismes de financement prévus dans le contrat, qui reposent notamment sur la détention de titres de propriété ;
- des zones de « non-droit », où les constructions se sont développées sans cohérence et sans titres légaux : elles ne figurent même pas sur les plans de la zone de concession remis à Aguas Argentinas.

Pour chacune de ces situations, le contrat ne prévoit aucune intervention spécifique, ni même de mécanisme pour initier un processus de régularisation. L'opérateur fait donc face à des besoins exprimés par la population résidant dans ces quartiers sans disposer d'outils contractuels ni même de fondements légaux pour leur apporter un service. Dans ce contexte, l'opérateur va cependant faire preuve de volontarisme et mettre en œuvre deux programmes spécialement conçus pour intervenir dans ces zones.

### 3. Le programme « Eau pour tous »

Le contrat de Buenos Aires a été le point de départ de la consolidation du programme « Eau pour tous » que la société française Suez-Environnement<sup>56</sup> a reproduit avec succès depuis 1999 sur plusieurs de ses contrats dans les pays émergents. Implication des partenaires sociaux, mobilisation de divers financements, choix des équipements techniques : la méthodologie « Eau pour tous » fournit une grille d'analyse des situations locales ainsi que des principes d'action basés sur un modèle participatif de gestion des services d'eau. Au-delà de l'accès à l'eau et à l'assainissement, ces projets encouragent le développement économique et social des communautés *via* notamment la création d'emplois directs (construction et maintenance des réseaux) et indirects (développement d'activités économiques nécessitant de l'eau).

Le cadre méthodologique a été intitulé « modèle participatif de gestion » (MPG). Il privilégie une logique de demande des services par les futurs bénéficiaires, plutôt qu'une logique d'offre de service de la part du prestataire. Les décisions résultent de la participation de tous les acteurs concernés (futurs clients, municipalités, régulateur, ONG et associations de quartiers, concessionnaire) :

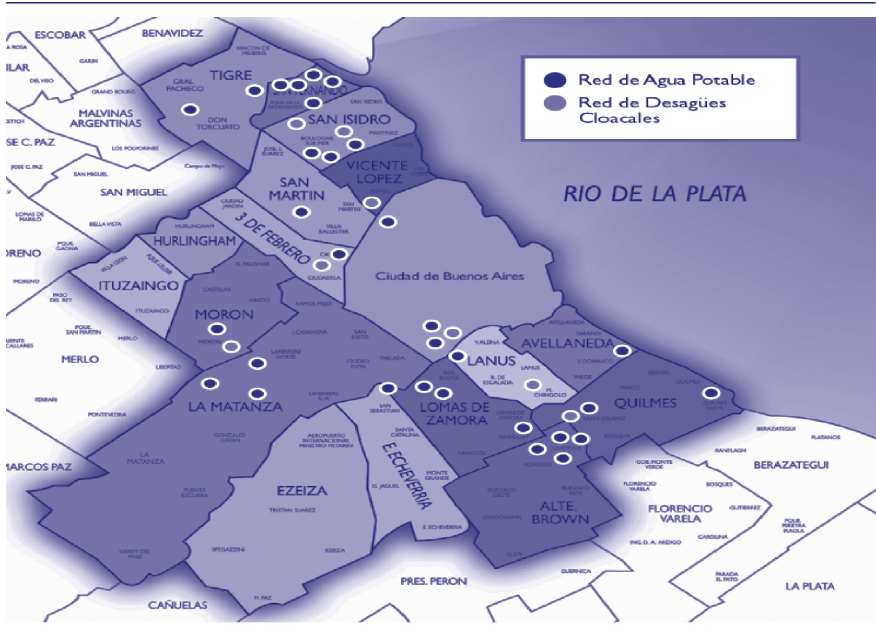
- les habitants expriment leur demande de raccordement aux réseaux d'eau et/ou d'assainissement. Ils nomment des représentants qui prennent part aux décisions relatives au projet et à la gestion du recouvrement des factures ;
- les autorités locales valident les différentes étapes du projet et participent aux réunions de concertation entre entreprise, institutions locales et représentants des communautés ;
- Aguas Argentinas prend en charge la conception et la direction technique des projets, mais planifie leur exécution en concertation avec la totalité des acteurs concernés. Pour l'accompagnement des projets, Aguas Argentinas s'appuie sur des ONG ou des associations représentatives de quartier.

Entre 2003 et 2005, le MPG a permis l'incorporation d'environ 120 000 habitants appartenant à 60 quartiers pauvres ou bidonvilles. Outre l'accès aux réseaux d'eau potable et d'assainissement, ce modèle a contribué au développement économique

56. La Lyonnaise des eaux est une filiale de la société française Suez-Environnement.

et social des communautés concernées grâce à des plans de formation (formation technique pour la construction des réseaux, formation sociale et sanitaire sur le bon usage de l'eau) et à la création d'emplois, directs ou indirects.

Carte 1.  
Localisation des projets conduits selon le MPG



Source : Aguas Argentinas, 2004.

#### 4. Le programme « Agua más trabajo »

Reprenant les grandes lignes du cadre méthodologique MPG, le gouvernement argentin s'est appuyé sur Aguas Argentinas pour la mise en place du projet *Agua más trabajo* (eau plus travail), destiné à étendre la couverture des services en eau potable dans plusieurs quartiers pauvres de la municipalité de La Matanza. Dans cette municipalité la plus peuplée et la plus pauvre de la province de Buenos Aires, où 60 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, les problèmes d'accès à l'eau courante entraînent des risques sanitaires importants.

Cet important projet, visant également la réinsertion sociale, est lancé par l'État et l'entreprise en février 2004 avec la participation de la principale organisation de piqueteros (Corriente Classista et Combativa, CCO)<sup>57</sup>. Ce projet fonctionne autour d'un partenariat entre : les communautés qui réalisent les travaux ; la municipalité qui assure la direction de l'ouvrage ; Aguas Argentinas, en charge de la conception et du contrôle des projets, ainsi que de la formation des équipes qui les exécutent ; et l'État argentin qui coordonne et finance les matériaux et le salaire des ouvriers. Une évaluation des résultats de ce projet, lancée en avril 2005, témoigne des résultats suivants :

- la construction de 178 modules de réseau de cinq kilomètres chacun, visant à alimenter 400 000 personnes en eau potable. Les autorités ont promis d'étendre le projet pour parvenir à 800 000 connexions d'ici à la fin de l'année 2007 ;
- la création d'un bassin d'emploi pour la population, grâce à la mise en place de 89 coopératives de travail, chacune d'entre elles employant 16 anciens chômeurs de longue durée ;
- la formation de salariés des coopératives par le département « Développement de la communauté » d'Aguas Argentinas, en coopération avec les membres du syndicat du personnel ;
- la forte implication et responsabilisation des futurs usagers, à travers la mise en place d'une équipe d'accompagnement social pour garantir la pérennité des ouvrages.

La difficulté, voire l'impossibilité de financer l'accès des plus pauvres à partir de modalités traditionnelles est l'une des grandes leçons tirées des partenariats public-privé. Elle renvoie clairement à la responsabilité des États de définition de la politique sectorielle, mais également à celle des agences de développement qui détiennent une partie des ressources qui doivent être mobilisées si l'on veut atteindre les objectifs du Millénaire. Elle suppose aussi une grande part de volontarisme de la part de l'opérateur, soutenu institutionnellement et souvent financièrement par les pouvoirs publics.

57. Mouvement social plus ou moins structuré regroupant principalement des chômeurs et qui tire son nom des piquets dont ils se servaient pour barrer les routes. Pour une analyse plus détaillée des mouvements sociaux argentins, voir Botton (2007).

Tableau 4.  
Bilan des programmes d'intervention sociale d'Aguas Argentinas de 1994 à 2006

	Population desservie	Résultat commercial
Programme « Eau pour tous »	120 000	4 360 « usagers » facturés 69 % de recouvrement
Programme <i>Agua más trabajo</i>	390 000	3 500 « usagers » facturés 60 % de recouvrement

Source : Aguas Argentinas.

## 5. La responsabilité sociale de l'entreprise : partager une vision humaniste du service public

Dans le cas de la concession d'eau et d'assainissement pour l'agglomération de Buenos Aires, la mission contractuelle d'Aguas Argentinas était très floue quant à la problématique de l'accès universel au service. Par exemple, le contrat n'obligeait pas de manière explicite à fournir les services dans les quartiers précaires, notamment ceux dont le foncier n'avait pas été régularisé. Cette situation était la même d'ailleurs pour toutes les entreprises ayant émergé de la privatisation des entreprises publiques argentines au début des années 1990<sup>58</sup>. L'enjeu est essentiel : si les entreprises parviennent à trouver un point d'équilibre entre leurs intérêts commerciaux, leurs perspectives d'expansion et les intérêts des acteurs locaux – populations et institutions politiques – la problématique de l'accès universel aux services pourra alors trouver un nouveau souffle, inexistant ou insuffisant dans la mission assignée aux entreprises par l'État argentin.

Il était devenu clair très rapidement que pour obtenir des résultats quantitatifs dans des délais raisonnables et dans une perspective de pérennité, la mobilisation des acteurs et leur implication dans le processus demandaient une méthodologie rigoureuse et professionnelle, qu'Aguas Argentinas s'est employée à mettre en place. Ce volet de l'intervention se déclinait à deux niveaux :

58. Tous les secteurs de l'économie argentine ont été privatisés pendant cette période, notamment les secteurs de la distribution électrique, la poste et les télécommunications, le transport aérien, le transport ferroviaire, etc.

- au niveau des communautés<sup>59</sup> : on voit apparaître avec les communautés un rôle nouveau, celui d'animateur social, chargé de la prise de contact avec les populations à travers les leaders, de la structuration de la demande communautaire grâce à la logique de la demande informée et enfin de l'accompagnement du processus de projet et de la gestion des conflits générés par l'ensemble des bouleversements que suscite l'irruption de tels projet dans la communauté. La professionnalisation de ce premier volet de l'intervention repose sur la préparation et la formation des animateurs, d'une part, et sur la formalisation des processus à travers la création d'outils regroupés dans un manuel de gestion, d'autre part. Le manuel de gestion intégrée d'Aguas Argentinas représente un exemple abouti de cette exigence de rigueur, incontournable dans le domaine des services publics des pays en développement, mais également dans tout projet de développement en général ;
- au niveau institutionnel : il n'existe pas d'outils tels que les manuels de gestion pour la professionnalisation de la coordination institutionnelle, bien qu'elle relève de la même manière de la création d'une logique d'intérêts partagés. D'une manière générale, la dimension de négociation inter-institutionnelle est très peu formalisée et ce, quel que soit le secteur d'activité. Autant dire que tous contextes confondus, les négociations pour ce type de projet ne sont en général pas intégrées dans des processus ou des guides formalisés et les ressources humaines en charge de ces processus y sont très rarement préparées. C'est dans ce sens qu'Aguas Argentinas a élaboré une boîte à outils composée de trois phases successives :
  - aide à la description du contexte,
  - cartographie des acteurs,
  - construction d'une vision et d'une logique d'intérêts partagés.

Au-delà de la nécessaire rencontre des intérêts des acteurs dans les projets de responsabilité sociale, la communication représente l'un des enjeux majeurs de la réussite des programmes. En effet, elle conditionne l'information reçue par chacun,

59. Par « communauté », nous faisons ici référence, selon les termes de l'opérateur, à l'ensemble des habitants d'un quartier dotés de représentants. Cette appellation n'implique évidemment pas que les habitants d'un même quartier soient exempts de tout désaccord ou conflits d'intérêts.

nécessaire levier de l'explicitation des exigences des acteurs parties du projet. Trois niveaux de communication ont été mis en œuvre par Aguas Argentinas :

- la communication interne : elle passe par un ensemble d'outils permettant la cohésion et l'adhésion organisationnelles autour du programme. L'ensemble des salariés d'Aguas Argentinas, *via* des présentations et ateliers participatifs, a été sensibilisé aux pratiques de développement durable et à la conduite de projets d'intervention sociale et à leurs enjeux ;
- la communication externe vers le client final : elle passe notamment par une plus grande transparence envers la communauté. C'est dans cette perspective que s'inscrit la campagne de communication impulsée par la direction de l'entreprise sur le thème « 100 % transparent », où la communication repose sur une illustration de l'affectation des ressources financières dans les différents postes de l'entreprise ;
- cette communication doit également être dirigée vers les futurs clients, ceux de l'expansion du service, comme vers les plus jeunes. Pour les premiers, l'enjeu tient à la légitimité et la durabilité des projets. Il s'agit avant tout de s'assurer de l'adhésion de la communauté en l'associant à la conception même des projets (par le biais de réunions communautaires, d'ateliers...), puis d'accompagner systématiquement la réalisation du projet d'un échange d'information entre les différents acteurs. Concernant les plus jeunes, il devient primordial de les sensibiliser aux questions essentielles liées à ces services (santé, sécurité, hygiène, usage rationnel des ressources...).

La communication mise en œuvre par l'entreprise n'a été efficace et n'a eu de sens que parce qu'elle s'appuyait sur une stratégie concrète d'intervention pour tous les usagers. Il s'agissait, en leur en expliquant les mécanismes, de les faire adhérer aux nouvelles pratiques inaugurées par l'opérateur. Il convient à ce stade de souligner que la communication ne remplace pas la stratégie, comme cela sera montré plus bas. La crise argentine a clairement mis en lumière ce type de limite.

En effet, à la suite de la crise économique de la fin de l'année 2001 et après plus de quatre ans de négociations infructueuses pour rétablir l'équilibre économique et financier du contrat affecté par une dévaluation de 200 % et une inflation de plus de 100 %, le gouvernement argentin a finalement décidé, le 21 mars 2006, de résilier le contrat de concession. Ce même jour, l'État reprenait le contrôle d'une entreprise

profondément modernisée, gérée selon des normes internationales, dont le personnel avait reçu un million d'heures de formation et dont les niveaux de qualité de service étaient parmi les meilleurs en Argentine.

En 13 ans d'activité et malgré d'innombrables difficultés liées la situation économique, Aguas Argentinas a incorporé deux millions d'habitants à ses services d'eau potable et un million d'habitants à ses services d'assainissement. Un programme particulier a été mis en œuvre pour permettre aux quartiers les plus démunis d'accéder aux services d'eau potable grâce à un modèle participatif de gestion qui a depuis été repris et étendu avec succès dans d'autres pays émergents. Aguas Argentinas s'est impliquée sans relâche dans de nombreux projets sociaux et éducatifs. Au plus fort des suites de la crise de 2001, elle s'est toujours attachée à garantir la qualité de ses services, à préserver l'emploi et à favoriser l'expansion du réseau dans les quartiers défavorisés. Le processus de transformation des services d'eau et d'assainissement de l'agglomération urbaine de Buenos Aires a été la résultante du professionnalisme et de l'enthousiasme des équipes de l'entreprise, de l'appui de ses actionnaires et de Suez-Environnement, en sa qualité d'opérateur. Les prochaines années permettront sans aucun doute de mettre en perspective et en valeur la véritable contribution d'Aguas Argentinas à la reconstruction des infrastructures sanitaires argentines.

Dans le contexte d'exercice d'une activité d'intérêt général par un acteur privé sur le marché, la question de la démarche de responsabilité sociale devient centrale : à qui incombe la responsabilité de proposer l'accès aux services de base, lorsque l'État prône un désengagement et que les autres autorités publiques ne sont pas en mesure de combler l'espace institutionnel et économique laissé vacant ?

168

## **6. Les services essentiels comme révélateurs de la question sociale argentine**

Dans des sociétés en crise comme l'était celle de l'Argentine au moment de l'intervention de Suez, la prise en compte des dimensions sociologiques, politiques et culturelles se révèle incontournable. En effet, plus de la moitié de la population vivait alors en dessous du seuil de pauvreté et les services – aujourd'hui encore – étaient loin d'atteindre l'ensemble de la population.



À travers les programmes qu'elle a mis en place, Aguas Argentinas a contribué à modifier des représentations sociales qui imprégnaient fortement la culture politique argentine et qui constituaient des freins au développement du service universel. En particulier, l'opérateur a été confronté à l'occasion de son intervention à trois thématiques transversales : la propriété foncière, la citoyenneté et le rapport coûts économiques/bénéfices sociaux.

Les résultats techniques et la logique commerciale développée en dix ans ont contribué à l'évolution de la vie publique, modifiant les stratégies de l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de ce service de base. La formalisation pour le citoyen d'une relation client-entreprise basée sur les droits et les devoirs de chacun a sensiblement modifié les comportements sociaux. Le fait que le service public soit enfin en mesure de répondre aux demandes insatisfaites explique en grande partie la mobilisation citoyenne qui a pu être constatée autour du thème de l'eau. À ce titre, il n'est pas contradictoire de voir ces mouvements citoyens se développer lors des phases d'amélioration du service comme dans le cas de Buenos Aires, de La Paz en Bolivie, ou de Bamako au Mali. L'amélioration substantielle du service et les perspectives d'accès universel générées par les progrès réalisés en sont les principaux moteurs.

Les quartiers défavorisés ont été les plus grands bénéficiaires de ces dix années d'amélioration de la gestion et de ses conséquences au niveau de la santé publique (Galiani *et al.*, 2005). Par ailleurs, les habitants de ces quartiers ont très vite pris conscience de l'opportunité que représentait le partenariat public-privé pour accélérer le processus de leur intégration citoyenne – et de son pendant : la régularisation de leur situation foncière.

La citoyenneté est fortement liée au service public et particulièrement à l'eau et à l'assainissement. L'eau, bien collectif à usage individuel, constitue bien plus qu'un service : les réseaux qui permettent l'accès à ce service sont bien plus que des canalisations. Ils relient, invisibles, l'ensemble des citoyens à la communauté nationale. La relation entre le service public et la société est empreinte de dimensions culturelles, sociales et politiques qu'il est indispensable de prendre en compte dans l'élaboration des politiques techniques ou commerciales. Par exemple, il est notable que la contestation des usagers de la classe moyenne du centre-ville de Buenos Aires au milieu des années 1990 à l'encontre de l'opérateur a été essentiellement dirigée contre un

élément de la facturation (SUMA<sup>60</sup>) qui visait à rendre possible l'extension du service aux plus pauvres et à la restauration de l'environnement. La contestation vis-à-vis de l'entreprise ne peut éluder la question de la difficulté politique d'organiser la solidarité. Cette contradiction renvoie à la conception culturelle du service public dans les pays en développement et à l'organisation sociale en général. Elle illustre parfaitement l'impact des dimensions politiques sur les projets de services publics et donc la nécessité de les prendre en compte afin de mieux anticiper leurs effets négatifs.

La régularisation foncière est au cœur de la problématique des grandes villes. L'expansion démographique, la nécessité basique des populations d'avoir accès à l'eau, la rapidité de l'expansion des services ont créé à Buenos Aires un décalage où l'infrastructure arrive avant la reconnaissance légale d'un droit à habiter. Ce phénomène doit être analysé non de manière théorique, mais avec l'objectif de faire de la ville un espace de convivialité et de dignité. Le politique interfère bien évidemment sur cet aspect et ce, à différents niveaux. La gestion précédente de ces quartiers n'a rien de rationnel du point de vue de l'urbanisme : elle dépend le plus souvent de considérations électoralistes et permet de garantir un nombre substantiel de votes favorables à l'administration municipale en place. Une fois installée et demandeuse de services, la population est gardée sous contrôle grâce à une logique de précarité qui se préoccupe peu de la régularisation et de la pérennité de l'accès aux services.

La problématique économique-financière devant laquelle se trouvent les opérateurs de services et les autorités publiques est celle qui doit permettre de répondre à la question du financement des infrastructures nécessaires à l'accès universel aux services. La réalité actuelle est que la population qui nécessite cet accès n'a pas les moyens de financer cette infrastructure, ni même parfois la totalité de son coût d'entretien. Cependant, à faire le compte (et peut être faudrait-il pousser en ce sens), force est de constater que les impacts bénéfiques obtenus sont nombreux et conséquents : baisse des dépenses de santé publique, organisation communautaire, bonne gouvernance, meilleure gestion du service... Cette constatation justifie, à condition de faire consensus, de faire partager le coût du développement des services à l'ensemble de la société, au-delà des populations défavorisées. La légitimité de ce raisonnement est renforcée dans les pays où existe une forte inégalité dans la répartition

60. *Servicio universal y medio ambiente*, soit service universel et environnement.

de la richesse. En d'autres termes, au-delà de l'aspect moral, l'investissement public dans l'infrastructure sanitaire est toujours rentable, même à court terme.

## **7. Des résultats objectifs impressionnants, et pourtant...**

L'expérience de Buenos Aires est à la fois riche en contradictions et en enseignements, si l'on veut bien accepter d'en tenir compte à l'avenir. Pour la première catégorie, la coexistence de résultats techniques impressionnants (comme en témoignent l'amélioration de la qualité du service et l'augmentation considérable des taux de desserte) et des situations conflictuelles débouchant sur la fin prématurée du projet (mais c'est le cas aussi pour la concession de Suez-Environnement à La Paz en Bolivie, qui a connu une destinée identique) a de quoi étonner. Une deuxième contradiction repose sur le fait que la critique de la société civile internationale a porté sur la participation du secteur privé à la gestion du service public, alors même que les populations défavorisées ont été les plus grands bénéficiaires de ces projets. La troisième contradiction étonnante tient à l'attitude de la communauté internationale mobilisée autour des objectifs du Millénaire : elle restera curieusement passive, non seulement face à la réalité des résultats obtenus, mais également face à l'absence de solutions alternatives crédibles.

D'un autre côté, des aspects positifs peuvent être capitalisés pour le futur. Une lecture possible du succès d'Agua Argentinas en termes de desserte des quartiers pauvres consiste à envisager l'apparition du secteur privé dans le développement comme porteur d'une logique de résultats, qui serait à confronter à la logique de moyens qui est plutôt l'apanage du monde de l'aide publique au développement. Un autre aspect positif est le lien établi entre l'amélioration des services publics grâce à une meilleure participation des bénéficiaires et le renforcement de la citoyenneté par la prise de conscience des usagers de leurs droits et devoirs. Souvent décriés pour être devenus des secteurs accaparés par les experts et les ingénieurs, les services publics peuvent être les vecteurs de pratiques démocratiques et contribuer à la restauration de l'intérêt pour la chose publique comme le montre l'expérience de Buenos Aires. Tous ces sujets – performance du service public, citoyenneté, gouvernance et démocratie locale – sont ceux qui ont véritablement conditionné le déroulement du projet et il est regrettable, en termes d'apprentissage pour tous, que

le débat continue à se maintenir exclusivement dans la sphère idéologique, technique ou financière.

L'Amérique latine a été le précurseur de ce modèle participatif de gestion des services publics et également la première à le remettre en question, mais hélas sans jamais poser les problèmes de fond qui ont trait au service public et au bien-être des populations. Ces questions touchent évidemment des sujets bien au-delà de l'eau et de l'assainissement : elles ont trait à la gouvernance, à l'approche que nous avons du développement et aux différentes conceptions de la solidarité. La responsabilité que nous devons néanmoins partager est celle d'apprendre de nos erreurs. Parmi ces erreurs, le fait pour l'entreprise de ne pas avoir amorcé dès le début une réflexion collective<sup>61</sup> a certainement pesé non seulement dans la genèse du conflit, mais également dans l'impossibilité de le résoudre à temps. En effet, la réussite technique ne dispense pas d'une analyse des conditions nécessaires à la pérennité des projets de renforcement des services publics dans les pays en développement. Cette pérennité exige la prise en compte des dimensions culturelles, sociales et politiques des contextes d'intervention et donc l'utilisation systématique d'outils lors d'une intervention de ce type. Par ailleurs, elle appelle une mise en place parallèle de programmes de sensibilisation et de formation des ressources humaines à la méthodologie proposée.

## **8. Conclusion : pour une logique de processus contractuel**

172

Le cas de cette intervention à Buenos Aires nous amène directement à poser la question de l'adaptation des architectures contractuelles, dont chacun des modèles (contrat de gestion, affermage, concession...) proposés apparaît comme figé dans le temps, face à une réalité économique et sociale mouvante et évolutive.

Buenos Aires illustre le schéma contractuel prévalant dans les années 1990 : un contrat de concession réalisé selon des standards internationaux élevés, répondant semble-t-il davantage aux attentes de la Banque mondiale (transfert massif de responsabilités au secteur privé pour soulager les finances publiques et tentative

61. Ce que nous appelons « l'ingénierie sociétale ». Pour plus d'informations, voir le manuel de gestion intégrée des quartiers défavorisés de Suez Environnement d'Alexandre Brailowsky (1999).

d'isoler le service de la sphère politique) que du gouvernement et cela, tout en ignorant complètement la diversité de la situation urbaine et sociale de la population couverte par l'aire concédée. Comme cela a été mentionné, non seulement aucune disposition particulière du contrat initial n'était envisagée pour les plus pauvres, mais en outre la plupart de ces quartiers défavorisés n'étaient même pas répertoriés sur les cartes de la concession.

En dehors du champ délimité par le contrat, Aguas Argentinas a mis en place deux processus :

- elle a réintégré ou intégré dans le service, en tant qu'abonnés identifiés, plusieurs centaines de milliers de personnes, en utilisant des méthodes spécifiquement mises au point pour s'adapter à leurs particularités (dont l'une des principales est leur faible capacité à payer pour le service). De ce point de vue, ces usagers sont considérés comme étant dans une situation évolutive par rapport au service, l'objectif final étant de les intégrer à la catégorie des « usagers traditionnels », ce qui nécessite de mettre en place des mesures d'accompagnement transitoires.

**Le service fourni est donc conçu comme évolutif ;**

- elle a favorisé l'insertion des municipalités et des représentants de quartiers dans les choix concernant les services d'eau et d'assainissement. Ces derniers ne figurant pas initialement en tant qu'acteurs du contrat de concession, la conception et la réalisation des programmes n'ont pu être possibles qu'en reprenant le problème à partir de la base et des acteurs locaux. L'accès aux services a constitué un point de départ pour des opérations de plus longue haleine comme la viabilisation des quartiers ou la régularisation des occupations foncières. En fonction des enjeux, **ce sont les acteurs pertinents et leur degré d'implication dans la réalisation de l'accès aux services qui doivent être conçus comme évolutifs.**

Cette expérience plaide en faveur d'une approche des territoires à desservir non pas sous l'angle de la typologie des contrats disponibles, mais à partir d'un **processus de montée en puissance progressive des services** (niveaux de service, acteurs impliqués, degré de leur implication) en fonction des enjeux locaux, dont les contrats constituent les briques qu'il faut pouvoir assembler de manière adaptée. On peut ainsi

tout à fait imaginer une succession de contrats, faisant varier les niveaux de responsabilités, plutôt que de choisir des modèles de long terme « plaqués », choisis pour de mauvaises raisons (que l'on pourrait résumer dans la plupart des cas à « privatiser pour récupérer des marges de manœuvre budgétaires »).

Le dialogue est ici la modalité qui permet de valider la logique de processus : il ne constitue pas une fin en soi. La méthodologie suivante, mise en place à partir du cas de Buenos Aires et d'autres expériences, pourrait constituer un chemin acceptable pour mettre en œuvre cette logique de processus :

- l'indispensable **diagnostic sociétal et politique** préalablement à l'intervention :
  - diagnostic conceptuel ;
  - cartographie des acteurs et identification des logiques d'intérêts ;
  - questions sociales transversales avec lesquelles interfèrent les services ;
  
- la **définition de l'intervention** :
  - identification du choix du secteur d'intervention pertinent ;
  - identification des personnes ressources ;
  - définition au niveau local de la vision et de la mission de l'institution (ou des institutions) en charge de la coordination du projet ;
  - définition de l'environnement institutionnel, de l'institution et de son personnel ;
  - construction d'une vision stratégique dans une logique d'intérêts partagés ;
  
- une **méthodologie d'intervention sociale** et des suivis/évaluations réguliers :
  - utilisation systématique de l'ingénierie sociale dans l'exécution des projets ;
  - la mise en place de **programmes de sensibilisation et de formation** pour l'ensemble des acteurs : ingénierie sociale et sociétale.

Cette logique de processus est étroitement corrélée à l'amélioration du dialogue entre tous les acteurs, afin de faire émerger un diagnostic partagé permettant de mettre en place les solutions contractuelles adéquates.

# L'électrification rurale des pays en développement : le cas du programme « Accès à l'énergie »

**Christine Heuraux**, directrice du pôle « Accès à l'énergie », EDF

Depuis plus de dix ans, EDF travaille avec l'Ademe à la mise au point d'un modèle durable pour l'accès aux énergies modernes des populations qui en sont privées dans les pays en développement. La problématique s'est surtout concentrée sur les zones rurales, même si les zones périurbaines sont aussi concernées.

175

## 1. Le contexte des zones rurales

Plus d'un milliard de personnes dans les zones rurales n'ont pas accès à l'énergie, notamment à l'électricité. Si les taux moyens d'électrification varient selon les continents (plus de 80 % en Amérique latine et centrale, de 30 à 50 % en Asie et moins de 10 % en Afrique subsaharienne), **ces taux faibles affectent le plus souvent des populations dispersées**, dont les modèles d'habitats et de regroupements peuvent être très variables, mais qui vivent toutes dans des zones manifestement sous-équipées en infrastructures (routes, communication, énergie et même accès à l'eau...).

Dans ces régions où les activités économiques sont peu développées, encore concentrées sur l'agriculture et l'élevage et très dépendantes des conditions climatiques, les populations sont dans une économie de subsistance avec de faibles, voire très faibles revenus (moins de 2, voire 1 dollar par jour et par personne) et un niveau d'éducation également très faible.

L'opérateur électricien national, qui a du mal à répondre aux besoins urbains croissants, **n'arrive que très difficilement à répondre aux besoins ruraux avec des solutions classiques** (comme le réseau interconnecté).

## **2. Définition d'un modèle adapté à ces contextes**

### **2.1. Le modèle « société de services décentralisés » (SSD)**

Ce contexte difficile exclut de procéder à une électrification sur un mode centralisé et d'appliquer des tarifs par péréquation, alignés sur les tarifs urbains. De plus, l'intervention d'acteurs tiers pour lancer des programmes d'électrification rurale suppose bien entendu l'accord préalable des acteurs nationaux (gouvernement, compagnie nationale d'électricité...) et l'établissement de principes contractuels et de règles de fonctionnement adaptés à ces contextes.

C'est sur la base de ces constats qu'EDF et ses partenaires (Ademe, Total et France Télécom) ont élaboré, à partir d'expériences pilotes menées en Afrique dès le milieu des années 1990, le concept de « **société de services décentralisés** » (SSD). Ce concept vise à établir un modèle durable mais aussi reproductible, afin de favoriser un changement d'échelle rapide et pérenne dans le traitement de l'électrification rurale.

La SSD est une société privée de droit local qui produit et distribue l'énergie à ses clients, particuliers ou professionnels, auxquels elle vend ses services dans le cadre d'une relation commerciale. Elle investit dans les installations de production et de distribution de l'énergie, voire jusqu'aux installations intérieures du client. Elle assure par ailleurs l'exploitation et la maintenance des installations ainsi que leur renouvellement... Elle se rémunère sur les services énergétiques vendus aux clients.



## 2.2. Un modèle contractuel

Le choix de l'opérateur auquel sera confiée l'électrification rurale d'une région se fait le plus souvent par appel d'offres (lancé par l'État), la mise en concurrence permettant de sélectionner l'opérateur le plus efficace, tant par le nombre de clients électrifiés sur lequel il s'engage que par le choix des technologies qu'il propose.

Une fois l'opérateur choisi, il faut distinguer **trois niveaux de contrats** :

- tout d'abord, la SSD est en lien contractuel avec l'État ou l'électricien national qui lui confie des missions de service public pour l'accès à l'énergie dans un cadre institutionnel clairement défini et adapté pour assurer les conditions nécessaires à sa viabilité. Dans plusieurs pays, ce sont des agences d'électrification rurale qui représentent l'État. Parfois, elles remplissent en même temps le rôle de régulateur du système électrique, dans d'autres cas le régulateur est une entité séparée. Ce lien se matérialise par un « **contrat de concession** » ou une « **autorisation d'exploitation** » généralement accompagnés d'un « cahier des charges » et de « clauses techniques minimales ». Des « conventions de financement » peuvent compléter cet ensemble de documents contractuels lorsque l'opérateur bénéficie de financements d'appui (subventions à l'investissement en général) ;
- le second niveau de contractualisation concerne le « contrat client » entre l'opérateur et ses clients ;
- enfin, selon les cas, l'opérateur pourra être conduit à acheter de l'électricité « en gros » à l'opérateur national et en assurer la distribution à ses clients. Il existera alors un « contrat d'achat d'énergie ».

La SSD peut être dans une situation de monopole sur un territoire donné. En contrepartie de la subvention dont elle bénéficie, les tarifs de la SSD sont alors soit « encadrés », soit fixés par le régulateur. Ils peuvent parfois être laissés libres.

L'opérateur peut être **une entreprise privée qui agit pour le compte de la puissance publique**. On est alors dans le cas d'un partenariat public-privé. Le cadre contractuel évoqué ci-dessus définit les droits et obligations de chaque partie.

### **2.3. Les objectifs de la SSD : une approche multi-services, multi-énergies et de long terme...**

La SSD peut apporter – selon son contexte d'intervention – des services énergétiques pour tout type d'usage (allant des besoins domestiques aux besoins industriels), mais aussi en utilisant les énergies les mieux adaptées à chaque usage (ainsi il pourra être plus intéressant d'utiliser du gaz en bouteille pour la cuisson, voire le froid plutôt que de recourir à l'électricité *via* des plaques de cuissons électriques très gourmandes en puissance). Il faut noter que les **choix technologiques sont de préférence laissés à l'opérateur**.

Par ailleurs, l'efficacité énergétique fait partie du concept même : l'énergie en milieu rural est à un niveau de coût tel que **la maîtrise de la consommation est primordiale** pour assurer l'équilibre du système.

Enfin, les activités d'une SSD s'inscrivent dans le long terme, non seulement pour le temps du contrat d'autorisation ou de concession, mais également au-delà de son issue soit en renouvelant le contrat d'exploitation au même opérateur, soit en le confiant à un nouvel opérateur par le biais d'une procédure d'appel d'offres.

### **2.4. ... et adaptée au contexte**

La durabilité de la SSD est liée à la bonne adaptation au contexte dans lequel elle s'inscrit, ce qui passe avant tout par une **tarification juste associée à des choix technologiques pertinents**.

Compte tenu des faibles revenus des populations ciblées, il est en effet nécessaire d'**adapter les tarifs à leurs faibles capacités de paiement** sous peine de ne pas avoir de clients. Pour ce faire, la puissance publique (l'État) avec l'appui de bailleurs de fonds (banques de développement) donne une subvention d'investissement à l'opérateur privé. Répercutée dans les tarifs, cette subvention permet de vendre les services énergétiques à un niveau abordable pour la plupart des clients.

En outre, afin de s'affranchir du coût du kWh et d'un mode de gestion par compteurs plus coûteux compte tenu des faibles quantités d'énergie mises en jeu, la vente se fait

souvent sous forme de vente de « services énergétiques » (ou vente à l'usage) payable par une redevance forfaitaire périodique (souvent mensuelle). Dans ce cas, il sera nécessaire de recourir à des limiteurs de puissance pour « garantir » les termes du contrat entre l'opérateur et ses clients.

Quant aux choix technologiques, ils doivent autant que possible s'adapter au contexte local : **les énergies renouvelables sont privilégiées dès lors qu'elles sont présentes et compétitives**. Parfois, un appui spécifique externe sera apporté au programme pour faciliter leur mise en œuvre et basculer d'une solution plus traditionnelle (énergie fossile) vers une solution plus respectueuse de l'environnement.

### **3. Fonctionnement**

Le fonctionnement de la SSD doit assurer sa viabilité sur la durée ; il doit donc se concevoir en amont du projet, dès la phase d'étude, et jusqu'au renouvellement des matériels intervenant dans le processus d'électrification.

#### **3.1. La phase d'étude**

Au démarrage, la SSD doit faire son étude de marché : quels clients, pour quels services et à quels tarifs ? Elle doit évaluer les investissements nécessaires pour répondre aux besoins de ses clients. Les études techniques conduites en ce sens porteront fortement sur la répartition physique et géographique de l'habitat (regroupement en village, dispersion de l'habitat, etc.), mais aussi sur la nature même de l'habitat (taille moyenne des foyers, etc.) et la nature des besoins des clients (besoins domestiques, besoins communautaires, collectifs, commerciaux, artisanaux, etc.). Les choix techniques sont aussi liés à la présence ou non de gisements d'énergies renouvelables (soleil, vent, eau, biomasse, etc.), ainsi qu'à la plus ou moins grande proximité du réseau interconnecté, non seulement au moment de l'étude mais aussi dans les années à venir.

La société doit ensuite se créer, négocier ses contrats, s'enregistrer, trouver ses financements, recruter et former son personnel. Il lui faut aussi mettre en place sa logistique : bureaux, entrepôts, communication, informatique, véhicules, outillage, etc.

Elle doit enfin faire sa campagne de vente auprès des clients afin de déterminer les installations qu'il lui sera nécessaire de réaliser.

### **3.2. La phase d'investissement**

Elle poursuit sa démarche par une phase d'investissement : réalisation des installations de production et de distribution jusqu'aux installations intérieures des clients.

### **3.3. La phase d'exploitation/maintenance/renouvellement**

Arrive ensuite la mise en service des installations : c'est la phase opérationnelle qui débute dès que le premier client est raccordé et en service. Cette phase opérationnelle comprend non seulement la gestion du client (recouvrement des redevances), mais aussi l'exploitation des installations de production et de distribution.

En complément de l'exploitation, la maintenance des installations faite de manière préventive ou curative démarre rapidement.

Enfin, il faut assez rapidement mettre en œuvre des opérations de renouvellement des composants du système électrique à faible durée de vie (comme les batteries dans un système photovoltaïque) et, progressivement, de tous les composants du système, faute de quoi l'interruption du service énergétique serait inéluctable.

## **4. Quelles pistes de progrès ouvre l'expérience d'EDF ?**

À la fin de l'année 2007, quatre sociétés de services décentralisés sont présentes dans trois pays : deux au Mali, une au Maroc et une en Afrique du sud. **Elles cumulent près de 40 000 clients pour environ 300 000 personnes bénéficiaires.** Selon les cas, elles utilisent des systèmes photovoltaïques autonomes ou des générateurs diesel liés à des micro-réseaux. Elles existent depuis 1999 pour la plus ancienne, 2001 et 2002 pour les autres. Toutes sont en phase d'extension pour atteindre un chiffre cumulé de 110 000 clients, soit autour de 900 000 personnes. EDF a travaillé avec des partenaires tels que Nuon et Total pour le démarrage de ces opérations, avec pour objectif de passer

la main à des acteurs locaux dès que la société fonctionne correctement et que ces acteurs sont prêts à en assurer la pérennité.

L'expérience cumulée au fil de ces différents projets a permis d'identifier, à travers les difficultés rencontrées, les **points à améliorer** pour une action plus efficace :

- lenteur de mise en œuvre du cadre institutionnel ;
- instabilité de certaines règles ;
- rareté de main-d'œuvre suffisamment qualifiée ;
- niveau d'éducation des populations (gestion de l'énergie, risque électrique, etc.) ;
- instabilité de la situation économique des régions d'intervention ;
- évolution des grands équilibres économiques : inflation, taux de change, coût des matières premières, coût du pétrole, etc. ;
- maîtrise de la gestion clientèle, recouvrement des redevances mensuelles ;
- recherche d'équipements adaptés au contexte : limiteurs de puissances, etc.

## **5. Conclusion**

Le concept de SSD a montré qu'il était adapté à certains contextes (zones à faible taux d'électrification). Il demande toutefois à être stabilisé et conforté n'ayant pas encore fait la preuve totale de sa durabilité économique. Il suppose également de prendre en compte le plus en amont possible l'implication de partenaires locaux, à la fois pour favoriser l'émergence d'entrepreneurs et d'investisseurs locaux, mais aussi pour organiser les transferts de compétences nécessaires.

Les premiers retours d'expérience ont ainsi mis en évidence les facteurs clés de succès, incontournables pour envisager de reproduire ce modèle de façon efficace : l'existence préalable d'un cadre réglementaire et institutionnel transparent, stable et appliqué, et la mobilisation de partenariats entre acteurs publics et privés qui, chacun selon sa mission, assument pleinement leur rôle législatif, industriel ou financier.



# La gestion patrimoniale : organiser les acteurs autour d'une vision à long terme

**Pierre Van de Vyver**, délégué général, IGD

Les services essentiels sont établis, dans la majorité des cas, pour de longues années. Leur pérennité supposée s'étend sur plusieurs générations. Les promoteurs de ces services sont les gardiens d'un patrimoine commun à plusieurs titres : commun parce qu'il s'agit de biens publics appartenant à la communauté locale ; commun également parce que ce sont des biens « à valeur intergénérationnelle ».

En ce sens, la durée de vie des patrimoines de toute nature d'un service essentiel est une préoccupation à prendre en considération dès l'origine des projets. Faute d'une conception durable dans toutes ses dimensions du service et du patrimoine, s'instaurent des irréversibilités qui ne seront pas compensables dans certains territoires. À titre d'exemple, exploiter une ressource en eau potable non protégée ne permet pas d'exclure qu'un jour, cette ressource pourrait devenir définitivement inexploitable du fait qu'elle aurait été polluée par l'incendie d'un camion de fioul à proximité d'un forage, ou que l'assainissement n'aurait pas été organisé, ou encore que le bassin versant n'aurait lui-même pas été préservé des pollutions diffuses. Cette irréversibilité est d'autant plus pénalisante pour les services essentiels que ceux-ci ont besoin de

ressources rares et stratégiques, particulièrement dans certains pays en développement : que ce soit l'eau dans les zones où il pleut relativement peu, ou les matériaux ou l'énergie dans les zones où il n'y en a pas.

## 1. Concevoir un service durable du point de vue de la gouvernance générale et des services rendus

### 1.1. À chacun son horizon de préoccupation

Parmi les différentes catégories de partenaires impliqués dans les services essentiels, les usagers en tant qu'utilisateurs ont d'abord des préoccupations de qualité, de prix et de sécurité d'utilisation, qui sont des préoccupations de temps réel. Leurs comportements n'intègrent jamais, ou très rarement, la préoccupation de garantir la pérennité de leur desserte ou de leur accès. La plupart du temps en effet, celui qui consomme de l'eau pense qu'il en consommera toujours et qu'il sera le dernier utilisateur de cette eau : dès lors, il ne reçoit pas les signaux lui permettant de déduire qu'il pourrait en être privé.

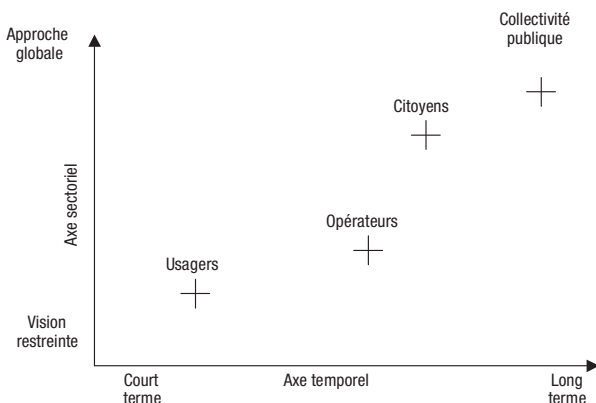
La deuxième catégorie de partenaires est celle des citoyens. En prenant toujours l'exemple de l'eau ou de l'assainissement, le citoyen a des préoccupations d'environnement, de cohésion sociale, de tarifs acceptables, de gestion démocratique, de pression fiscale mais aussi de partage de l'espace. Il y a toujours concurrence entre l'usage public et l'usage privé dans les services essentiels consommateurs d'espaces : un périmètre rapproché de protection de forage peut ainsi « stériliser » une zone agricole ou une zone urbanisable. On voit que les concurrences sont fortes. On remarque cependant que le citoyen a des préoccupations de moyen terme concernant l'environnement ; son approche est plus « durable ».

La collectivité publique constitue la troisième catégorie de partenaires. Elle est la gardienne de la pérennité du service public. Elle va s'intéresser à la valorisation du patrimoine comme support à la qualité de long terme du service. Cette mission, qui comprend également le contrôle de l'exploitation et la maîtrise publique du développement des services, suppose par ailleurs l'accès à des compétences de gouvernance qui vont permettre de garantir la valorisation du patrimoine.



L'opérateur représente la dernière catégorie. Il a des préoccupations assez proches de la collectivité et ressent le besoin lui aussi d'inscrire sa performance dans la durée ainsi que de garantir son efficacité, ne serait-ce que pour préserver sa réputation, assurer son développement et maintenir sa rémunération.

Schéma 4.  
Position respective des acteurs dans la projection patrimoniale des services



Source : IGD.

## 1.2. Le caractère « auto-portant » du service

Le service rendu doit créer des utilités directes ou indirectes telles que les acteurs aient intérêt à le vouloir, à l'exiger et à en garantir la pérennité selon leurs positions respectives. Il faut que le service devienne « auto-portant ». Sur ce point, il convient que les rentes servies aux différentes catégories d'utilisateurs soient directement perceptibles : des rentes de santé publique ou encore des rentes d'accès à la modernité (par l'intermédiaire de l'électricité ou des télécommunications par exemple) qui permettront de développer les activités économiques désirées parce que contribuant au développement mais aussi caractéristiques de la promotion sociale. Un exemple peut être tiré du service de l'assainissement : le service doit apporter un supplément de protection sanitaire à ceux qui en bénéficient ; les déchets collectés par le service doivent être réhabilités pour être considérés comme des facteurs économiques (par exemple des ressources valorisables dans le secteur agricole) et donc susciter un intérêt pour

leur collecte et leur traitement ; l'accès au service peut également constituer, dans certains cas, un marqueur de promotion sociale.

Le caractère « auto-portant » du service réside aussi dans la transparence et la fiabilité des opérations, notamment sous deux aspects :

- éviter tout clientélisme dans l'usage des forces de travail ou de capital ;
- garantir une éthique d'exploitation de long terme pour créer la confiance et ainsi assurer les utilisateurs que leurs contributions en nature ou financières ne seront utilisées que pour la promotion du service.

## **2. Une appréhension technico-économique de l'économie réelle du service**

Cette appréhension technico-économique réelle du service doit être exhaustive, c'est-à-dire qu'il faut, d'une part, identifier les coûts complets dans la durée et, d'autre part, travailler ou associer à la promotion du service des acteurs qui soient eux-mêmes « complets » au sens de leur capacité à contribuer à la mise en œuvre du service. Cette question doit être impérativement traitée dès l'origine pour éviter les déboires d'exploitation et les dérives techniques ou financières qui vont souvent compromettre définitivement la promotion du service.

186

Pour les acteurs, cette démarche en coûts complets suppose un pilotage et une maîtrise publics éclairés, c'est-à-dire exercés par des agents et des élus formés à la gestion des services essentiels et, lorsque les gestions sont déléguées, à la gestion des contrats de long terme.

La démarche nécessite aussi la mise en œuvre d'outils : il n'y a pas de pérennité patrimoniale possible sans la mise en place d'outils qui permettront le suivi de ces patrimoines. Parmi ces outils, on peut en citer cinq :

- **les comptes d'exploitation prévisionnels** et leur rapprochement permanent avec les comptes réels, avec l'explication des écarts et l'éclairage préalable des modalités de financement de ces écarts ;

- **le suivi des risques** au travers d'une comparaison entre les comptes réels et les budgets prévisionnels, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de correction des écarts sous trois formes :
  - des corrections automatiques par indexation qui vont répartir les charges et les revenus induits pour compenser les évolutions d'environnement. Par exemple, sachant que les prix de l'énergie et de l'eau augmentent (s'il faut la pomper), l'exploitant qui achète l'énergie doit recevoir un supplément de recette qui viendra, la plupart du temps, d'un supplément de tarification auprès de l'utilisateur ou de tarifs spéciaux sur l'énergie pour les usagers du service public ;
  - des corrections liées à l'efficacité des modalités d'organisation (ressources humaines, technologies...) ;
  - des corrections liées à la qualité des services rendus.

Les mécanismes de correction doivent aussi intégrer des assurances ou des garanties contre ces risques. Des corrections portant sur des phénomènes plus spécifiques ou singuliers peuvent par ailleurs être mises en place ; elles sont généralement déclenchées à partir de seuils spécifiés.

Pour aider à ce pilotage, les indicateurs de performances sont indispensables : ils doivent prendre en compte les intérêts des partenaires du service public de manière équilibrée et renseigner sur la création de patrimoine, c'est-à-dire l'évolution des stocks rapportée à l'évolution des flux. En effet, on peut baisser le prix d'un service public tout en créant du patrimoine, tout comme on peut augmenter le prix d'un service public tout en détruisant du patrimoine : des politiques « bien intentionnées » peuvent avoir des effets pervers si leur impact réel n'est pas évalué.

L'équation service rendu/prix d'un service public n'est que rarement directement lisible, car elle s'appuie sur trois variables principales : les tarifs pratiqués, le patrimoine créé ou valorisé et la qualité de service. Ces trois paramètres sont généralement en concurrence ou en interaction. On ne peut étudier l'un d'entre eux sans rechercher les effets sur les deux autres. Par conséquent, les approches par le seul prix, par la seule qualité ou par le seul patrimoine sont boiteuses, sauf à raisonner à prix et à qualité constants. Ce raisonnement est néanmoins presque

toujours impossible, puisque l'évolution des patrimoines influence souvent les niveaux de qualité et est souvent la conséquence d'une évolution de l'importance du service qui nécessite la création de nouveaux réseaux ou de nouvelles installations. Cette adéquation est difficile à mettre en pratique, et suppose que l'organisation même des services soit également analysée comme un patrimoine.

- **L'organisation des réseaux** : les installations sont plus ou moins réparties sur un territoire lui-même plus ou moins structuré. La taille optimale d'un territoire doit être recherchée pour atteindre la taille optimale de l'exploitation. Qui dit taille optimale de l'exploitation ne dit néanmoins pas taille optimale de certaines fonctions de gestion. Chaque fonction commune de gestion a en effet sa taille optimale. Par exemple, la gestion de matériels spécialisés amène souvent à accéder à un réseau d'entretien d'une taille ou d'une maille territoriale sensiblement plus grande que la maille optimale d'exploitation du service, cette dernière supposant une proximité physique. De manière générale, les entités d'exploitation se conçoivent sur des rayons atteignant quelques dizaines de kilomètres, ce qui permet une intervention optimisée sur des matériels comme les pompes à eau ou sur du matériel électrique. En revanche, dès qu'il s'agit de réparations importantes, la taille des réseaux d'entretien, d'installations collectives ou individuelles peut s'organiser sur des mailles territoriales de 50, 100 ou 200 kilomètres, voire sur des mailles nationales pour les matériels les plus spécialisés.

188

Il faut en outre intégrer les interdépendances – non négligeables – entre les services essentiels. Celles-ci peuvent engendrer des besoins organisationnels : les politiques de l'environnement interfèrent avec les services de propreté (déchets, boues...) ou d'assainissement ; les services d'environnement et d'énergie peuvent partager des *inputs* (intrants) et des *outputs* (produits) : les résidus collectés peuvent être une matière première pour l'énergie et la production d'énergie est une variable majeure de la qualité de l'environnement...

Par ailleurs, ces territoires eux-mêmes doivent s'organiser selon des tailles institutionnelles optimales, ce qui n'est pas toujours évident étant donné que les institutions ou les impératifs de démocratie locale peuvent eux-mêmes constituer des freins. De même, les fusions institutionnelles sont souvent délicates à gérer. C'est pourquoi il semble opportun de réduire les enjeux politiques (au sens de

la politique « politicienne ») et de faire avancer les enjeux de services essentiels pour concilier des points de vue dans la durée (souvent longue). Nous sommes de nouveau dans la création patrimoniale d'un savoir-faire politique commun, adapté à l'échéance des engagements à prendre pour desservir les populations.

- **Le financement des réseaux** : ce financement doit s'appuyer sur des équilibres et des échanges si l'on veut rendre ces réseaux patrimoniaux. La participation de chacun des partenaires au financement d'investissements sera d'autant plus simple qu'il obtiendra des contreparties garanties dans la durée. Chaque partenaire attend en effet des contreparties, que ce soit un pouvoir central qui doit respecter des normes mondiales sur la santé ou sur la sécurité ; que ce soient les utilisateurs locaux ou les propriétaires qui valorisent leurs propriétés ; que ce soient les élus locaux qui développent l'attractivité économique de leur territoire... Chaque bénéficiaire doit apporter sa quote-part de financement eu égard aux bénéfices retirés.
- L'un des outils importants sera **la mise en place d'un processus politique permanent** minimal qui évaluera et adaptera l'organisation pour que l'action puisse découler de la confiance qui va se créer et que les résultats obtenus soient des facteurs d'encouragement à poursuivre et à pérenniser. Il s'agit d'un des points essentiels de la pérennisation des services et de l'approche patrimoniale de leur gestion.

La gouvernance durable qui résulte de la mise en œuvre de ces outils doit s'inscrire dans une vision claire des responsabilités. Les élus des différents niveaux d'administration concernés doivent pouvoir exercer une responsabilité et une autonomie dans les décisions qu'ils prennent ; ils doivent aussi avoir la possibilité de revenir sur les choix qui ont été faits si leur évaluation les y incite (par exemple le principe de réversibilité du choix du mode de gestion). Ces réversibilités économiques sont de moyen ou de long terme. Il convient de ne pas les compromettre, dans des buts partisans ou idéologiques, à l'instar des irréversibilités technologiques sur les patrimoines naturels. Les patrimoines techniques et environnementaux tout comme les équilibres économiques constituent un héritage que les élus, amenés à changer à l'occasion des scrutins, doivent gérer successivement avec prudence à partir de considérations de nature démocratique, technique ou financière.

### 3. Conclusion

La dimension patrimoniale de la gestion s'appuie sur des considérations politiques, économiques ou financières de long terme. Ces notions ne sont pas faciles à intégrer par les acteurs. Elles supposent une montée en compétences et une capacité de pédagogie vis-à-vis des autres partenaires. Il faut retenir qu'une gestion durable se traduit par un service s'inscrivant dans la durée ; que le mot durable signifie d'abord « durer ». On observe que nombre d'expériences du passé ont connu la stabilité et la pérennité : il est toujours intéressant de les analyser pour identifier les dimensions, les solutions voire les principes qui leur ont permis de traverser les époques, tout en obtenant une reconnaissance souvent indéfectible des partenaires et, en premier lieu, des utilisateurs.

# Le rôle de la participation des usagers-citoyens dans la gestion des services essentiels

**Marie-Joëlle Kodjovi**, chargée de mission-chercheur, IGD

La participation des usagers des services publics est aujourd’hui en France – comme dans la plupart des pays occidentaux – une notion incontournable. Toutefois, s’il semble régner un consensus sur la nécessité de faire participer les usagers, l’utilité de cette participation fait encore l’objet de débats. Phénomène de mode ou véritable enjeu de développement durable ? La participation des usagers ne peut être abordée sans être replacée dans le contexte historique d’apparition et d’ascension des diverses démarches participatives. L’analyse historique offre le recul pour mieux comprendre les transformations introduites par la participation des usagers dans le paysage régulateur des services publics locaux. Elle rappelle que la problématique, apparue il y a une trentaine d’années, est relativement récente, relativisant ainsi les difficultés rencontrées. Elle souligne néanmoins dans le même temps la lenteur du changement des pratiques étant donné les décalages entre les textes de loi instituant des instances participatives et leur application effective.

Les nombreux dispositifs de concertation conçus par le législateur sont pour l’essentiel méconnus et paradoxalement très critiqués. Les problèmes pointés

proviennent en résumé des moyens mis à disposition (insuffisants, mal adaptés...) et des comportements des acteurs (méfiants, résignés, opportunistes...). Ils sont le manifeste qu'il existe par nature une ambivalence entre les ambitions de la participation (recueillir la parole du plus grand nombre, co-construire l'action publique, co-évaluer...) et les nécessités de sa mise en œuvre (restreindre l'entrée pour permettre le débat, prendre en compte les coûts...). Cependant, ils révèlent aussi que les conditions de mise en œuvre déterminent l'impact de la participation.

Les débats sur ces dispositifs ne doivent pas non plus masquer le rôle des activités de lobbying exercées par les acteurs associatifs, individuels ou privés en marge du cadre institutionnalisé<sup>62</sup>, ou le recours des usagers au prétoire, ou encore les démarches de concertation à l'initiative des autorités publiques ou des acteurs privés qui se développent avec l'apparition de professionnels de la participation (Blondiaux, 2008). L'enchevêtrement des dispositifs de participation, conçus par le législateur ou à l'initiative des acteurs, et les effets des uns sur les autres sont également des dimensions dont il faut tenir compte.

## 1. Analyse historique

Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la France a vécu deux mouvements d'engouement pour la participation (Blondiaux, *op. cit.*). Le premier mouvement se situe entre les années 1960 et la fin des années 1970. La notion de démocratie participative, portée par des mouvements de contestation du système politique, apparaît d'abord aux États-Unis avant de se répandre en France. En France, cette revendication est portée par des politiques et des militants qui s'organisent en associations. Parallèlement dans les années 1970, la communauté internationale commence à prendre conscience des limites du modèle classique de croissance économique. Les chocs pétroliers et le rapport du Club de Rome en 1972 tirent la sonnette d'alarme sur l'urgence de protéger l'environnement et de réfléchir au développement durable des nations. Le législateur français modifie en conséquence les objectifs du plus ancien dispositif de concertation obligatoire : l'enquête publique. Conçue en 1810 pour permettre à l'État de recueillir des informations sur les propriétaires fonciers au moment de les exproprier, et ainsi

62. Rui (2004) parle à ce sujet « du jeu des couloirs ».



évaluer les indemnités à leur attribuer, l'enquête publique devient un outil d'information du public dans le cadre de la protection de l'environnement<sup>63</sup>. Il ne s'agit donc plus d'informer l'État sur l'intérêt des propriétaires, mais d'informer le public des projets de l'État (Rayssac et de la Gueronnière, 2006). Ce changement est une prémisse de la transformation que va connaître la notion d'intérêt général.

La seconde période de montée de la participation se situe dans les années 1990, soit relativement récemment sur le plan institutionnel. Porté par le législateur, le mouvement prend la forme de concertations obligatoires dans le cadre de la protection de l'environnement, de l'aménagement et du développement territorial, de la vie de quartier et de la gestion du service public<sup>64</sup>. En l'espèce, toute commune au-delà d'un certain seuil de population doit disposer d'une commission consultative des services publics locaux comportant des représentants des usagers. La commission donne son avis au moment du choix du mode de gestion sur le principe de déléguer et, au moment de l'évaluation des services, sur tous les services en délégation et sur les services d'eau, d'assainissement et des déchets quel que soit le mode de gestion. En imposant ces concertations, le législateur a reconnu l'utilité de la participation des usagers à la définition des choix qui les concernent ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des services. Il a aussi voulu préserver l'avenir de la répétition des grands scandales et conflits de la période précédente. On peut en effet noter que les usagers ont réellement fait leur apparition dans la régulation des services publics en France en mettant à jour l'opportunisme adopté par certains élus ou gestionnaires des services (Nicinski, 2001 ; Pezon, 2002), ces cas d'espèce montrant les limites de la capacité des autorités organisatrices, de l'État ou du juge à jouer seuls leur rôle de régulateur.

Le mythe de l'intérêt général incarné par l'autorité publique et auquel peuvent s'opposer les intérêts particuliers a ainsi pris fin. Les exemples à travers le monde d'amélioration du bien-être collectif lorsque les usagers ou les habitants participent, montrent que l'intérêt général peut être construit à partir des attentes de tous les

63. La loi du 10 juillet 1976 et le décret sur les études d'impact du 12 octobre 1977 mettent l'accent sur la protection de l'environnement, ainsi que la loi du 12 juillet 1983 dite Bouchardeau et les cinq réformes qui suivront sur la nécessité de protéger l'environnement.

64. Voir également le rapport du groupe de travail « Gestion participative des services publics locaux » mis en place par l'IGD qui paraîtra à la fin de l'année 2008.

acteurs. Il peut dès lors y avoir une diversité d'intérêts généraux qui peuvent s'opposer, de même que la satisfaction d'intérêts particuliers peut participer de celle de l'intérêt général (CE de 1971<sup>65</sup> cité dans Caillousse, 1996). On assiste ainsi à une lente évolution allant d'une conception substantialiste de l'intérêt général vers une conception plus procédurale (Tapie-Grime *et al.*, 2007). Le qualificatif « lent » n'est pas superficiel. Malgré la volonté du législateur affichée dès 1992, par exemple au sujet de la commission consultative sur les services publics locaux, il a fallu attendre la loi Sapin en 1993 rendant obligatoire la saisine de la commission en cas de délégation du service public, puis une nouvelle loi en 2002 sur la démocratie de proximité précisant les rôles de cette instance et élevant les seuils de création obligatoire, pour voir l'apparition effective de ces instances. Le rapport du groupe de travail « Gestion participative des services publics locaux » de l'IGD, qui paraîtra à la fin de l'année 2008, fait état de quelques autres instances obligatoires qui sont encore très peu mises en place.

## **2. Rôles attendus de la participation**

Il subsiste une controverse sur l'utilité de la participation. Peut-être est-ce en partie lié au fait que la notion est tellement floue qu'elle renvoie à une multitude de réalités et de problématiques. La concertation, la coproduction, la codécision sont par exemple trois formes de participation dont les conséquences sont naturellement totalement différentes. Les avantages ou les inconvénients de la participation devraient donc être pesés à l'aune des finalités envisagées. À ce sujet, il est intéressant de regarder comment différentes disciplines de sciences humaines analysent le problème.

Pour les sociologues, la société contemporaine a besoin de lieux de dialogue pour construire le « vivre ensemble » (Rayssac et de la Gueronnière, 2006). Elle est à la fois plus cultivée, plus réflexive, plus divisée, plus complexe ou alors plus inégale, indocile, défiante voire ingouvernable (Blondiaux, 2008). Ces lieux permettent d'anticiper ou de résoudre plus rapidement les conflits et transforment la gouvernance des organisations.

Pour les politologues, il s'agit d'une procédure de décision qui rééquilibre le partage du pouvoir.

---

65. Conseil d'État du 20 juillet 1971, ville de Sochaux, Rec. 561 ; A.J., 1972, 227, note Homont.

Pour les économistes, la participation des usagers allège le fardeau du régulateur en facilitant la remontée d'informations (Schirley et Ménard, 2002), incite à la bonne conduite par des phénomènes de réputation et permet de moderniser le service et d'améliorer sa qualité. Il reste à mesurer l'efficacité des modes de participation en tenant compte des coûts qu'ils génèrent.

## 2.1. Les dispositifs de participation

On peut distinguer cinq degrés d'implication des usagers : l'information, la consultation, la concertation, la délibération et la production. L'information est la transmission de données vers les usagers. La consultation correspond au recueil de leur point de vue sur une question donnée, celui-ci pouvant être organisé *via* une enquête (l'enquête publique par exemple), un questionnaire (la consultation nationale sur l'eau), un sondage (le sondage sur la perception des services publics locaux par les usagers réalisés par BVA<sup>66</sup> pour l'IGD<sup>67</sup>) ou une commission (la commission consultative des services publics locaux). La concertation<sup>68</sup> est une forme de consultation d'un degré supérieur : il ne s'agit pas seulement de recueillir l'avis de l'utilisateur, mais également d'instaurer le dialogue. La participation peut alors être force de proposition (les conseils de quartier en sont un exemple). La délibération représente le débat, c'est-à-dire la confrontation de points de vue à l'effet de produire un avis ou une décision collectifs (c'est le cas de la commission nationale du débat public). À l'extrême, le citoyen-usager peut produire seul la décision ou le service (production) ou exercer avec d'autres partenaires des responsabilités opérationnelles (coproduction). La participation des usagers se situerait entre la consultation et la coproduction. L'information des usagers est néanmoins un préalable. Sans le droit à l'information et à l'accès aux documents administratifs<sup>69</sup>, la participation des citoyens-usagers n'aurait pas connu de tels développements. En cas de production, l'utilisateur ne pouvant être à

66. BVA (Brulé Ville et Associé) est l'un des premiers instituts de sondage en France.

67. [www.fondation-igd.org](http://www.fondation-igd.org)

68. Par la suite, nous utiliserons les termes consultation et concertation comme des synonymes.

69. Voir les textes sur le droit à l'information en France : loi informatique et libertés du 3 janvier 1978, loi sur l'accès aux documents administratifs du 17 juillet 1978, loi sur l'accès aux archives du 3 janvier 1979, loi sur l'obligation de motiver les décisions administratives du 11 juillet 1979, loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement, et convention d'Aarhus sur l'accès à l'information en matière d'environnement.

la fois juge et partie se trouve dans une situation similaire à celle d'un micro-opérateur du service. En revanche, lorsqu'il est fait appel à son sens civique pour coproduire le service, comme c'est le cas dans les transports en commun ou pour le tri sélectif en amont de la collecte des déchets, il s'agit bien d'une démarche participative. Cette nuance n'est pas négligeable, elle permet de poser avec précaution des bornes à la participation.

Toutefois, une typologie par degré d'implication est insuffisante. Premièrement, un même dispositif participatif peut concilier des fonctions, par exemple consultative et délibérative (le conseil de quartier). Deuxièmement, une telle typologie n'a de sens que pour l'offre formelle de participation et non pour les démarches spontanées. Elle n'autorise donc pas les comparaisons entre dispositifs formels et informels, institutionnalisés ou spontanés. Elle ne permet pas non plus de savoir à quelle étape de la régulation du service au sens large intervient la participation (Guérin-Schneider, 2001) et donc d'en déduire les finalités ou les rôles attendus. C'est pourquoi nous préférons établir une classification en fonction des étapes de régulation des services :

- lors de la définition de la stratégie et des règles du jeu : il peut par exemple être fait appel à la concertation ou au débat en amont des projets, à la conférence de citoyens, au lobbying, aux manifestations ou à la mise sur la place publique de contre-expertises... ;
- lors du suivi et de l'évaluation : on peut ici faire appel au recueil de l'avis d'une commission sur l'activité annuelle d'un service (*via* l'analyse du rapport du délégataire ou du rapport du maire sur le prix et la qualité de l'eau par exemple), à l'assistance à la gestion par la signalisation des dysfonctionnements techniques ou des attentes ponctuelles (les goutteurs d'eau mis en place par les opérateurs privés, les comités de lignes pour les transports en commun...), mais aussi aux jurys citoyens, aux réclamations... ;
- lors de la mise en œuvre d'actions correctives : à ce stade, on peut avoir recours au médiateur, au prétoire par des plaintes individuelles ou collectives, à l'abandon du service au profit de solutions privées (creusement de puits, utilisation de la voiture plutôt que des transports en commun...).

## 2.2 Les dispositifs conçus par le législateur

En premier lieu, il s'avère que les différents dispositifs de participation conçus par le législateur sont peu connus du commun des Français. Pour bien saisir leurs rôles et leurs applications concrètes, il est souvent nécessaire de se plonger dans un véritable travail de recherche et d'enquête auprès des experts.

- Des dispositifs généralistes ou dédiés

La loi prévoit une pléthore de dispositifs de concertation, entre l'État et les associations, les collectivités et les habitants, les autorités publiques organisatrices des services publics locaux et les usagers ou leurs représentants... Parmi les dispositifs qui ont un impact sur les services publics, certains sont multiservices (la commission consultative des services publics locaux, la commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées...), d'autres sont sectoriels (le comité de ligne, le comité de bassin...), mais pour la plupart ils sont généralistes et s'appliquent occasionnellement auxdits services (le conseil de quartier, la commission nationale du débat public, l'enquête publique, le comité consultatif d'intérêt communal...).

- Des variations pour un même dispositif

Il existe par ailleurs des variations dans l'application des textes, un même dispositif pouvant être organisé de manière totalement différente selon le territoire. Ces variations résultent de la liberté dont disposent les autorités publiques dans l'interprétation des textes, qui sont pour la plupart relativement imprécis sur les modalités pratiques d'organisation de la participation et peu contraignants en cas de non-application ou « d'inefficacité » du dispositif.

Suivant les ressources financières, humaines ou autres dont dispose la collectivité, ou en fonction de l'intérêt des élus pour la participation, les moyens mis à disposition des instances participatives peuvent totalement varier d'un territoire à l'autre. Certaines peuvent ainsi avoir recours à des experts extérieurs, recevoir des formations, se réunir plus fréquemment, ce qui nécessairement renforcera leur capacité à jouer un rôle dans la régulation du service. Pour d'autres, les moyens mis à disposition ne permettent pas l'expression de tous les acteurs ou du moins de leurs représentants pour des causes

variables : la manière dont la communication sur la participation est organisée, l'animation du processus ou les horaires des réunions... Les inégalités de capacité d'accès à l'expression entre les citoyens ne sont pas non plus toujours intégrées dans la conception du dispositif.

Le risque est que l'organisation et le fonctionnement des instances ne permettent pas d'atteindre les ambitions de la participation, mais au contraire entérine les inégalités sociales, économiques ou politiques existantes (Tapie-Grime *et al.*, 2007).

- Des dispositifs permanents ou non

Certains des dispositifs conçus par le législateur sont permanents : c'est le cas de la commission consultative des services publics locaux ou du conseil de quartier. D'autres en revanche n'existent que le temps de la concertation, comme par exemple l'enquête publique ou la commission particulière du débat public. Les dispositifs permanents ou de long terme rencontrent trois problèmes :

- l'essoufflement de la dynamique : les premières phases, très actives, sont souvent suivies d'une phase de défections pour des raisons variables : certains participants s'estiment satisfaits dès lors qu'ils ont été informés, d'autres adoptent des comportements de « passager clandestin » se disant qu'ils pourront toujours bénéficier des efforts des autres sans supporter les coûts de la participation (temps, déplacements...), d'autres enfin abandonnent les processus par défiance ou désapprobation ;
- la professionnalisation des participants : les participants assidus finissent par devenir des professionnels des sujets traités au risque de perdre un peu de leur « expertise » d'usager. Ils perdent ainsi leur spontanéité et se focaliseront moins sur les problèmes quotidiens d'usage des services. Toutefois, cela réduit l'écart entre initiés et profanes et permet également la construction de débats plus argumentés utilisant des formes d'expression plus « polies » ou « conventionnelles ». Cette professionnalisation a donc des avantages et des inconvénients, dont le poids dépendra en définitive des objectifs visés ;
- les barrières à l'entrée : le groupe de participants devient parfois hermétique aux nouveaux arrivants, ce qui freine le renouvellement des instances. Le problème du renouvellement se pose néanmoins plus généralement dans les instances

réduites à un petit nombre d'acteurs, de type « arènes » de discussion, par opposition aux « forums », plus largement ouverts et censés autoriser plus facilement la discussion<sup>70</sup>.

### **2.3. Les démarches à l'initiative des acteurs**

À la diversité des dispositifs conçus par le législateur, il est nécessaire d'ajouter, pour avoir une image complète de la participation des usagers des services publics locaux en France, toutes les démarches participatives qui ne sont pas de l'initiative du législateur mais des autorités publiques, de leurs partenaires privés ou encore des usagers eux-mêmes. Il faut remarquer que ces démarches sont pour la plupart autorisées par loi. La différence réside plutôt entre des dispositifs de participation institutionnalisés, existant indépendamment du choix des usagers de participer ou non, et les dispositifs non institutionnalisés dont se saisissent les acteurs pour s'impliquer ou impliquer les usagers le temps d'une concertation.

- L'intervention citoyenne

On distingue quatre types d'intervention citoyenne sur des scènes alternatives aux scènes du débat institutionnalisé (Rui, 2004) : le recours au prétoire, la contre-expertise, le lobbying et la mobilisation.

Le « citoyen dialogique » intervient par recours en justice. Le prétoire est une scène neutre qui égalise les statuts des acteurs et lui offre ainsi l'écoute et la reconnaissance qu'il recherche. Ce mode d'intervention entre dans la catégorie « mise en œuvre d'actions correctrices ». De manière générale, on peut l'élargir à toutes les actions qu'entreprendra le citoyen seul ou organisé en collectif pour réclamer la reconnaissance de sa situation particulière ou d'une injustice plus large devant un représentant de la justice. Le recours à la médiation peut ainsi en faire partie.

Le « citoyen capacitaire » agit en faisant valoir une contre-expertise. La recherche et l'étude, représentées symboliquement par la scène du laboratoire, lui permettent d'apporter au débat des données plus objectives que son ressenti en tant qu'usager.

70. Pour la distinction entre « arènes » et « forums », voir Jobert (1992).

Ce mode d'intervention, qui nécessite du temps, est majoritairement utilisé par les associations. Il n'est pas en opposition avec la participation institutionnalisée ; il peut au contraire venir l'enrichir. La contre-expertise permet au citoyen de jouer le rôle d'un contre-pouvoir face aux lobbies ou de rééquilibrer la balance si les préoccupations auxquelles il fait référence n'étaient pas prises en compte par les élus ou les techniciens. Le citoyen capacitaire peut ainsi intervenir lors de la définition de la stratégie, des objectifs ou des règles pour faire peser ses arguments, lors du suivi et de l'évaluation des services pour conforter ou contrebalancer les résultats observés ou comme point d'appui pour un recours en justice.

Le « citoyen passif » utilise une stratégie de lobbying pour défendre ses intérêts. Il agit en faisant pression sur les responsables ou en leur offrant des contreparties. Les lobbies citoyens, associatifs, privés, etc. peuvent s'opposer ou au contraire converger. De même que pour la contre-expertise, les lobbies peuvent s'exprimer au sein des dispositifs institutionnalisés.

Le « citoyen actif » se mobilise en revanche dans la rue et, par extension, sur toute scène publique : la presse, Internet... Son action est essentiellement tournée vers la revendication ou le coup d'éclat et est en général de court terme. Elle peut en revanche conduire à la mise en place d'une veille produisant une contre-expertise.

- La conférence de citoyens

200

Les autorités publiques, les entreprises ou les autres acteurs peuvent également organiser des démarches participatives à des fins d'intérêt général ou privé, en faisant appel à des professionnels de la participation ou en valorisant leur propre ingénierie sociale. Nous nous contenterons de présenter ici l'une d'entre elles : la conférence de citoyens.

Ce dispositif est issu d'une méthode conçue à l'origine par des médecins pour débattre de questions sur lesquelles ils n'avaient pas d'avis tranché ou qui faisaient l'objet d'une controverse (Rayssac et de la Guerrinnière, 2006). Les médecins rencontraient des spécialistes qui leur exposaient différents points de vue, puis débattaient afin de trouver un accord sur le choix de la pratique qu'ils estimaient la mieux adaptée. Cette méthodologie a été reprise par le Danish Board of Technology (Bureau danois des



technologies) pour organiser des débats de société avec des citoyens à la base ordinaires, sur des sujets comportant une incertitude scientifique ou technologique et faisant l'objet d'une controverse. L'objectif était d'arriver à la construction collective de décisions dans un environnement incertain, en sortant de la confrontation politique ou scientifique. Puis progressivement, la méthodologie a été adaptée et utilisée pour produire un avis citoyen y compris sur des questions ne comportant pas d'incertitudes scientifiques ou technologiques.

L'impact de ces démarches sur les services est toutefois difficile à mesurer. Il dépend de la volonté des citoyens participants une fois leur scepticisme écarté, de l'intégrité du processus et, au final, de la capacité du commanditaire à intégrer l'avis citoyen y compris lorsque celui-ci suggère un changement de pratiques.

### **3. Risques et coûts liés à la participation**

Toute transaction de biens, de service, d'information ou autre, comporte un risque d'opportunisme. Il serait naïf de croire que la gestion participative ou, plus largement, la participation à la régulation des services en sont exemptes. La plupart des auteurs en identifient trois :

- l'utilisation des démarches participatives par les élus ou les acteurs privés afin d'améliorer leur image, sans pour autant améliorer la gouvernance ou la qualité des services. Tapie-Grime *et al.*, (2007) parlent à ce sujet de stratégies discursives de mise en visibilité. La participation sert à construire un discours sur lequel les élus s'appuieront pour communiquer et être plus visibles ;
- le dévoiement des procédures institutionnelles de participation dans l'objectif de produire de « l'acceptabilité sociale » (Rui, 2004). À cette fin, les autorités publiques peuvent adopter des stratégies de « capture » des membres clés des groupes pour persuader en cascade tous les membres (Caillaud et Tirole, 2006) ;
- la capture des responsables publics par les représentants de groupes d'intérêt. De la même manière que les informations transmises par les responsables publics peuvent être biaisées, orientées ou simplement incomplètes sans qu'il

y ait pour autant volonté de nuire, la remontée d'informations des usagers ou de leurs représentants vers les autorités publiques peut être imparfaite. Les groupes peuvent avoir tendance à ne révéler que les informations qui améliorent leur propre intérêt et à cacher celles en leur défaveur (De Figueiredo *et al.*, 1999). L'autorité publique a donc intérêt à faire participer de multiples groupes avec des intérêts différents voire opposés pour réduire sa dépendance vis-à-vis de l'information fournie par certains (*ibid.*).

Toute démarche participative a néanmoins une part de performativité au sens large. Autrement dit, à partir du moment où un acteur, qu'il s'agisse d'une autorité publique, d'un usager ou d'une entreprise, prend la parole pour donner son point de vue, il cherchera nécessairement à susciter chez autrui l'adhésion à son discours, sans que cela soit nécessairement dans une optique manipulatrice (Tapie-Grime *et al.*, 2007). Certains auteurs suggèrent ainsi que les problèmes liés aux comportements des acteurs ne doivent pas être perçus comme des effets pervers de la participation mais au contraire comme des phénomènes normaux de l'action collective (*ibid.*).

Il reste que l'impact réel de la participation n'est pas facile à estimer : à cause des différents problèmes cités tout au long de l'article, mais aussi parce que la participation induit des coûts d'organisation (réunions, logistique, ...). À titre d'exemple, l'organisation d'une conférence de citoyens coûte entre 150 000 et 250 000 euros<sup>71</sup>. La participation allonge les durées de prise de décision et multiplie les procédures. Troisièmement enfin, l'avis auquel les citoyens parviennent est parfois le même que celui auquel aboutissent les experts en parallèle<sup>72</sup>. Ce dernier argument confirme toutefois que les citoyens-usagers peuvent construire des projets d'intérêt collectif de bonne qualité à un coût inférieur à celui d'une expertise privée, avec en prime l'appropriation.

71. L'IGD organisera à l'automne 2008 une conférence d'une vingtaine de citoyens sur l'amélioration des services publics locaux. Afin de piloter ce processus, il a réuni l'ensemble des acteurs intéressés (élus, opérateurs, administrations, associations...) au sein d'un comité des partenaires. Une première phase visant à aider les participants à construire leur avis sur la question posée sera organisée (visites de terrain, rencontre d'experts), à la suite de quoi un débat public aura lieu avec les autres parties prenantes (élus, opérateurs, associations...). Le budget de cet événement, de 150 000 euros, servira à financer divers éléments, parmi lesquels le recrutement du panel des usagers à l'aide d'un institut de sondage, l'animation des débats avec les experts et entre les citoyens, les déplacements sur trois territoires, l'organisation du débat public, la communication sur le processus et la diffusion de l'avis citoyen.

72. Voir à ce sujet les conclusions de l'étude sur Marennes-Oléron réalisée par Tapie-Grime *et al.* (2007).

Le renforcement du lien entre le service et l'utilisateur, la sortie de l'anonymat pour l'utilisateur, le technicien ou l'opérateur sont peut-être aussi de nouvelles attentes. Sans compter que la montée en compétence des citoyens-usagers, conjointement à l'accès croissant à l'expression, pourraient réellement jouer un rôle dans l'amélioration continue des services publics locaux, cette question méritant d'être approfondie.

Pour estimer l'efficacité de la participation, il est donc important de mettre en regard les finalités des dispositifs de participation et leurs impacts réels. Dans une optique de développement durable, celle-ci doit être mesurée à l'aune des coûts engendrés mais aussi des coûts évités, bien qu'ils ne soient pas toujours faciles à mettre en évidence. Les effets positifs constatés sur les services (qualité, accessibilité...), les individus (renforcement des liens sociaux, réduction des inégalités d'expression, amélioration de la légitimité...) ou l'environnement (réduction ou prévention des pollutions...) doivent également être pris en considération.



# L'éclairage public au service du développement et de l'urbanisation durables : le cas de Citéluz au Brésil

**Dominique Héron**, directeur de projets « partenariats et coopération décentralisée »,  
Veolia Environnement

Avec 2,4 millions d'habitants, Fortaleza – capitale de l'État du Ceará – est la cinquième ville du Brésil. Depuis 2002, pour accompagner notamment sa politique de gestion des risques urbains, Fortaleza a décidé de travailler en partenariat avec un opérateur professionnel pour assurer la gestion complète de son parc d'éclairage public. Renouvelé en 2006, ce partenariat confié à Citéluz – filiale de Dalkia-Veolia Énergie – a permis à la ville d'engager des actions pragmatiques pour accompagner le développement d'une « Fortaleza Bela » (belle Fortaleza), dans le cadre d'un « schéma directeur d'aménagement lumière ». **Cette bonne pratique de partenariat démontre l'importance de prendre en compte l'ensemble des composantes de l'espace urbain : historiques, architecturales, culturelles, mais aussi sociales.**

205

## **1. Les défis de la ville de Fortaleza : croissance urbaine, équilibres sociaux et environnementaux et gestion des questions énergétiques**

La cité de Fortaleza connaît son véritable essor à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, avec le développement de l'exportation de coton vers l'Angleterre. La

modernisation urbaine de la ville s'amorce en 1875 avec le premier plan topographique. Le centre-ville s'organise alors selon un plan en damier. L'extension de la capitale du Ceará au XIX<sup>e</sup> siècle s'accompagne du développement de l'éclairage au gaz et du télégraphe, ainsi que de la réalisation de grandes constructions.

Qu'ils soient sociodémographiques, économiques ou encore environnementaux, les défis que la ville doit aujourd'hui relever sont nombreux. **Comme de nombreuses villes d'Amérique du sud, Fortaleza a vu sa population augmenter de façon spectaculaire depuis 50 ans.** Le phénomène d'exode rural a en effet été accentué par une importante sécheresse dans l'intérieur de l'État. Alors que la ville comptait 514 818 habitants en 1960, sa population avait triplé en 1980 pour atteindre 1,3 million d'habitants. Les derniers chiffres portent le nombre d'habitants à 2,4 millions en 2006, avec un taux de croissance annuel de 13 %. **Cet accroissement rapide a engendré une croissance urbaine désordonnée sous la forme de favelas<sup>73</sup>, présentes dans la majorité des quartiers.** On dénombre aujourd'hui 722 favelas à Fortaleza, contre 147 en 1980.

Depuis les années 1960, la mise en œuvre d'actions d'intégration sociale est une priorité pour les administrations municipales et l'État. **La qualité de l'éclairage public et la continuité du service revêtent une dimension sociale très importante. En effet, un éclairage de qualité est une condition indispensable à la sécurité de l'espace urbain. Lorsqu'il est bien conçu, il devient un facteur efficace de réduction de la criminalité et d'harmonisation des relations sociales au sein de la ville.** Les pouvoirs publics de Fortaleza se montrent toujours plus ambitieux et exigeants sur ce point.

Aux défis sociaux relatifs à l'éclairage public s'ajoutent des défis économiques et environnementaux. L'éclairage public représente au Brésil 13 millions de points lumineux, pour une consommation de près de 11 TWh<sup>74</sup>/an, soit **près de 3,5 % de la consommation totale d'énergie électrique et 4,5 % de la demande.**

73. Une favela désigne actuellement les bidonvilles brésiliens. Il s'agit de quartiers situés sur des terrains occupés illégalement, le plus souvent insalubres (marécages, pentes raides des collines) et dont les habitations sont construites avec des matériaux de récupération.

74. Un térawattheure (TWh) correspondant à un milliard de kilowattheures.

Depuis la crise énergétique de 2001 et le rationnement qui s'en est suivi, les pouvoirs publics brésiliens ont mis en place un « programme national d'éclairage public efficient » – le programme *Réluz* – qui vise essentiellement la réduction de la demande aux heures de pointe. Ce programme appuie notamment la modernisation des réseaux d'éclairage public grâce à la substitution d'équipements peu efficaces. Alors que le nombre d'équipements d'éclairage public considérés comme peu efficaces est estimé à 7,5 millions, une économie d'énergie potentielle de 1,3 TWh/an pourrait être réalisée d'ici 2010 si ces derniers étaient remplacés.

Parmi les principaux bénéficiaires du programme *Réluz*, on compte d'abord **les villes** qui voient la sécurité et la qualité de vie s'améliorer dans les différents quartiers. Le trafic nocturne est fluidifié et sécurisé, les consommations électriques diminuent et le retour sur investissement est renforcé. D'autre part, ce programme améliore l'image des villes en leur permettant non seulement d'avancer des chiffres de réduction de la criminalité, mais aussi de mettre en valeur leur patrimoine architectural. Les seconds bénéficiaires sont **les habitants**, dont le cadre de vie est amélioré et qui peuvent bénéficier de services nouveaux (comme des terrains de sport éclairés). Enfin, les **entreprises du secteur énergétique** voient une amélioration de leurs conditions d'opération, ainsi qu'une affectation facilitée des ressources disponibles, notamment aux heures de pointe.

## 2. La politique d'utilité sociale de Citéluz

207

La société Citéluz est née au Brésil à la fin des années 1990 d'une *joint-venture* entre Citélum (leader sur le marché français de la gestion de l'éclairage public, filiale de Dalkia) et Ecoluz (société brésilienne dont l'objet est le développement de projets d'économies d'énergie).

**En 2006, Citéluz a créé le programme « Luz solidária » (lumière solidaire) avec deux objectifs précis : expliquer la philosophie de l'entreprise quant à son intégration dans la société (au-delà de sa mission économique de production de valeur ajoutée et d'emploi) et démontrer l'utilité d'une participation active à l'amélioration des conditions de vie et d'échange social au sein des communautés où elle intervient.**

La stratégie consiste ainsi à rechercher des synergies entre les actions de l'entreprise et les problématiques de la communauté, dans une logique de développement durable.

Cette philosophie se traduit en particulier par quatre engagements : **la formation professionnelle** au métier d'électricien (à destination des adolescents), **l'appui technique à des organisations à but non lucratif** (pour des projets d'utilité sociale), **la mise en valeur de la mémoire collective** du peuple brésilien (grâce à l'éclairage des monuments) et **la mise en valeur de l'histoire et de l'évolution de l'éclairage public** notamment au travers d'ouvrages.

Dans ce cadre, le projet *Comunidade da Luz* (communauté de la lumière) englobe une série d'actions mises en œuvre ces dernières années à Fortaleza. À titre d'exemple, le projet *Belisário* apporte son soutien à des artisans et artistes issus de communautés défavorisées. Ces derniers récupèrent les déchets provenant de l'éclairage public pour réaliser des œuvres d'art. En 2006, 33 000 BRL (soit 10 600 EUR<sup>75</sup>) ont ainsi été investis par Citéluz dans ce projet qui pourra être répliqué ultérieurement dans d'autres villes du Brésil et d'Amérique latine.

**Le programme *Belisário/Atelier Zé Pinto* a un triple impact : un impact environnemental grâce à la récupération des déchets, un impact social par la valorisation de la culture des quartiers populaires et un impact économique grâce aux emplois et revenus nouveaux qu'il génère.**

L'édition d'ouvrages sur l'histoire de la ville de Fortaleza, *Fortaleza Illuminada* (2006) ou *Fortaleza Luz e Memória* (2007), a permis de reverser le bénéfice de la vente à l'entité caritative *Casa do Menino Jesus*, qui apporte son aide à des enfants et adolescents sans ressources atteints de cancer. L'investissement total dans ce projet s'élève à 42 000 BRL (soit 13 500 EUR) et les bénéfices de la vente à 1 020 BRL (330 EUR).

*Luz Solidária* soutient également une chorale et un groupe de théâtre auxquels participent ensemble le personnel de l'agence de Citéluz à Fortaleza et les habitants du quartier où l'agence est implantée (Mata Galinha).

75. Sur la base du taux de change du 11 octobre 2008 : 1 BRL=0,3231 EUR.



## À travers ces différents engagements, Citéluz témoigne de sa volonté d'intégrer l'entreprise à la vie sociale de la ville.

Par ailleurs, afin de s'insérer au mieux dans le contexte urbain et de répondre aux problématiques de Fortaleza en matière de confort et de sécurité notamment, Citéluz a élaboré une série de programmes :

- **le programme *Luz nos Barrios* (lumières pour nos quartiers) : il apporte un éclairage de qualité aux zones les plus défavorisées.** Près de 30 000 points lumineux ont ainsi été réhabilités dans le cadre de ce programme entre 2004 et 2006. On observe en conséquence une amélioration significative de la sécurité de ces quartiers ;
- **le programme *Minha Praça Iluminada* (ma place illuminée) : il prend en compte l'importance du rôle de la place publique dans le processus d'intégration des populations originaires de l'intérieur de l'État,** habituées à se retrouver le soir sur la place du village. Entre 2002 et 2006, 170 places ont reçu un éclairage de qualité permettant le maintien des liens sociaux et culturels ;
- **le programme d'éclairage des stades et des terrains de sport : il vise l'utilisation de ces installations le soir, en particulier par les adolescents.** Près de 180 terrains ont été équipés entre 2002 et 2006 ;
- **le programme spécifique d'éclairage des grandes avenues de la ville :** il se traduit par la mise en place de standards de luminaires spécifiques, tant sur le plan technique que sur le plan esthétique. Quarante-cinq grandes avenues ont ainsi été équipées entre 2003 et 2006.

### 3. La participation au programme RéluZ

La participation de Citéluz au programme *RéluZ* – mis en place par les pouvoirs publics brésiliens – a permis à l'entreprise de s'associer aux efforts accomplis en matière de réduction de la consommation énergétique. **La mairie de Fortaleza, la**

## **CHESF (Compagnie hydroélectrique de São Francisco) et Citéluz ont signé un accord de partenariat dans ce cadre.**

Le rôle de Citéluz a consisté à :

- assurer la substitution de lampes à consommation élevée, de réacteurs et de luminaires à faible coefficient d'efficacité par des équipements modernes, plus économes et à durée de vie plus élevée ;
- uniformiser le parc d'équipements afin d'en faciliter la maintenance ;
- ajuster la position des bras des luminaires, afin d'augmenter l'efficacité de l'éclairage ;
- s'assurer du traitement spécial et de l'éventuelle décontamination des équipements retirés.

**Grâce à l'engagement des trois partenaires, 32 000 points lumineux ont été aménagés à Fortaleza (70 % du total). On constate 37 % d'économie sur l'énergie consommée et 24 % d'intervention de maintenance en moins. De plus, dans les zones de la ville ayant bénéficié d'actions d'amélioration de l'éclairage public, les indices de criminalité ont diminué de 27 % selon les statistiques de l'État du Ceará.**

**Grâce à ce programme, Citéluz a reçu en 2004 le prix « Procel », qui récompense chaque année les meilleures pratiques en matière d'économies d'énergie au Brésil, dans la catégorie « éclairage public ».**

210

### **4. Une gestion technique optimisée**

En termes de gestion et de maintenance du parc, la première action entreprise par Citéluz a été la réalisation d'un inventaire exhaustif du parc d'éclairage public. Chaque point lumineux a été identifié. Cet inventaire, réalisé en 2002, est mis à jour en temps réel en fonction des interventions techniques de maintenance et d'extension du réseau.

**Un système d'information très complet – « Citégestion » – a été mis en place.** Il se caractérise par l'enregistrement des caractéristiques de chaque équipement

(localisation, vétusté, délai prévisible des pannes, date et objet des interventions...) et l'accès en temps réel à l'ensemble des données *via* Internet. Il permet donc la visualisation du réseau et des caractéristiques techniques de chaque élément, la planification des actions de maintenance, préventives et correctrices, l'élaboration de rapports d'activité et la simulation de calculs sur la consommation d'énergie.

Tableau 5.  
**Inventaire du parc d'éclairage de la ville de Fortaleza entre 2002 et 2006**

	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre total de points lumineux	132 037	136 161	137 912	140 994	146 392
Nombre de nouveaux points lumineux installés	1 154	10 447	7 509	8 844	11 311
Nombre de points lumineux retirés	114	6 323	5 758	5 762	5 913
Nombre de points lumineux cadastrés par Citéluz/an	-	136 161	1 751	3 082	5 398

**Source :** Extrait de l'inventaire réalisé par Citéluz.

**Une gestion optimisée du parc par Citéluz a permis à la ville de Fortaleza de réaliser une économie significative en matière de consommation d'électricité.** En effet, le nombre de points lumineux a augmenté mais la consommation moyenne par point lumineux a diminué de près de 25 %. La connaissance précise du parc associée à l'installation d'appareils de comptage permet le contrôle de la facturation d'énergie des distributeurs.

Tableau 6.  
**Évolution de la consommation d'électricité du parc d'éclairage dans la ville de Fortaleza de 2002 à 2006**

	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation du parc d'éclairage (MWh)	58 268	95 891	93 657	91 280	82 824
Consommation moyenne par point lumineux cadastré (kWh/an)		704	679	647	566

**Source :** Extrait de l'inventaire réalisé par Citéluz.

Ces différents outils de gestion sont essentiels pour apporter des réponses adaptées au cahier des charges élaboré par la municipalité, qui comporte les **indicateurs de suivi** utilisés pour évaluer la qualité de la prestation.

La mairie a ainsi établi que le niveau maximum de lampes sales correspondait à 6 % du total et que le niveau maximal de lampes allumées de jour s'élèverait à 3 %. **Une enquête trimestrielle est réalisée auprès des gestionnaires de la commune, afin de mesurer leur degré de satisfaction et de pouvoir corriger d'éventuels dysfonctionnements.** D'autre part, un service d'accueil téléphonique a été mis en place, fonctionnant sans interruption, pour prendre en compte les réclamations des usagers. La diminution constante depuis 2004 du nombre d'appels et du nombre d'interventions techniques prouve la qualité de la maintenance préventive effectuée.

Un autre pas en direction d'un meilleur contrôle et d'une plus grande efficacité de l'éclairage public est en train d'être réalisé à Fortaleza avec le test du système *Luxicom*. Il s'agit d'un système intégré de télégestion et de contrôle de puissance, qui utilise comme support le courant porteur du réseau d'éclairage public pour gérer et commander à distance chaque point lumineux. **Ce système permet également de détecter en temps réel et à distance l'état de fonctionnement de chaque équipement installé sur le réseau.** En septembre 2006, Citéluz a installé *Luxicom* à titre expérimental sur 260 points lumineux de l'avenue Abolição à Fortaleza. **L'ensemble des économies réalisées grâce à l'installation du système permet de financer l'investissement lié à son installation.** Les avantages que la ville et les habitants tirent de *Luxicom* sont nombreux. Il s'agit avant tout d'économies d'énergie mais également d'économies sur le coût de gestion, puisque le suivi en temps réel évite des inspections de contrôle de terrain. *Luxicom* permet enfin de contrôler la qualité de service des distributeurs d'énergie et de fournir des informations au gestionnaire du réseau pour cibler ses interventions.

212

## **5. Conclusion**

L'action de Citéluz à Fortaleza menée en étroite coordination avec ses partenaires, au premier rang desquels la ville et les services municipaux, a engendré une amélioration significative de la qualité de l'éclairage public. Des effets positifs ont été ressentis sur

la sécurité de la population et le bien-être de la communauté qui peut mieux profiter de la ville la nuit. L'image de la ville s'en trouve revalorisée et le tourisme prend de l'essor, générant des créations d'emploi. **La gestion optimisée des ressources publiques par la mairie se traduit par des réductions significatives de la consommation d'énergie et un meilleur contrôle de son utilisation.**

On peut identifier cinq facteurs clés de succès :

- la compréhension globale des problématiques spécifiques de la communauté ;
- l'intégration de l'entreprise et de ses collaborateurs dans leur environnement par des actions sociales ;
- un suivi efficace grâce à des outils testés et reconnus internationalement ;
- la capacité d'innovation et l'utilisation de systèmes d'informations ;
- la mise en place d'une plate-forme performante dédiée au dialogue avec les usagers.

En 2007, Citéluz gère plus de 700 000 points lumineux au Brésil (dont 223 000 à Brasília, capitale fédérale). Elle a obtenu une certification ISO 9001. De nouveaux partenariats avec des collectivités locales au Brésil et au Chili (gestion du parc d'éclairage public de Santiago par exemple) témoignent de la capacité d'adaptation et de la solidité du modèle adopté par Citéluz.



# Annexe – Glossaire de la contractualisation

*Le glossaire suivant résulte d'un travail mené entre l'École nationale d'administration publique du Québec (ENAP) et l'IGD, dans le cadre d'un atelier « **Contractualisation pour les services d'eau et d'assainissement en Afrique** » organisé par l'Institut de la Banque mondiale et le Secrétariat international de l'eau en octobre 2006. De la documentation sur cet atelier peut être obtenue sur demande en écrivant à [constance.herrera@enap.ca](mailto:constance.herrera@enap.ca).*

**Bonne gouvernance** : utilisation des méthodes de la gouvernance au service des principes d'un développement durable, équitable et responsable.

215

Dans les **accords de Cotonou**, (art. 9, juin 2000), la bonne gouvernance est définie comme la « gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières dans des buts de développement équitable et durable ».

Elle se caractérise par la clarté des procédures publiques de décision, la transparence et la responsabilité des institutions, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, la lutte contre la corruption...

La bonne gouvernance renvoie à un ensemble d'autres concepts tels que : démocratie, transparence, cohérence, prévisibilité, responsabilité, incitations, participation, performance, efficacité, efficience, lutte contre la pauvreté, environnement, transversalité, équité, intégrité, éthique, durabilité...

**Citoyen** : *disposant du droit de vote sur le marché politique.*

Le citoyen est celui qui vote pour élire ses représentants au sein des corps représentatifs publics (parlement, conseil municipal...). Il est à la fois sensible à son vécu d'usager\* des services, de contribuable\*, tout en développant des aspirations propres : préservation de l'environnement, gestion participative, cohésion sociale, dette des générations futures...

**Contribuable** : *contributeur (virtuel ou réel) à l'impôt.*

Le contribuable est celui qui paie des impôts et qui, par cet intermédiaire, peut être amené à financer en partie les services d'eau et d'assainissement. Si l'usager\* et le contribuable sont souvent une seule et même personne, des usagers\* peuvent ne pas être contribuables « réels » (ressources insuffisantes) et d'autres peuvent l'être fortement, alors que des contribuables peuvent ne pas être des usagers\* « réels » (n'utilisant pas, par exemple, les transports collectifs). Cela peut impliquer des tensions, en particulier sur les programmes d'investissements, lorsque ceux-ci sont financés par des budgets publics. Ces tensions s'exercent notamment à travers la représentation politique.

**Décentralisation** : *transfert du pouvoir politique de décision de l'État à des collectivités infra-étatiques juridiquement distinctes de l'État.*

216

La décentralisation consiste à confier l'exercice d'une compétence qui pourrait appartenir aux seuls organes de l'État à plusieurs autorités dont chacune n'a en charge qu'une fraction de la collectivité étatique. Décentraliser revient à diviser une population et un territoire et à soumettre chacune des parties ainsi déterminées à des pouvoirs différents.

La décentralisation est étroitement associée à la démocratie locale : les autorités politiques exerçant les compétences décentralisées sont élues par les citoyens résidant dans la division territoriale concernée. Elle implique un degré d'autonomie locale, qui est plus ou moins restreint par la répartition constitutionnelle des pouvoirs et par un pouvoir de contrôle (tutelle) que l'État peut conserver.



**Déconcentration** : *délégation du pouvoir administratif du niveau central de l'État à ses représentants territoriaux.*

La déconcentration consiste à donner compétence pour prendre certaines décisions à des représentants de l'administration centrale dans les diverses circonscriptions territoriales, c'est-à-dire des organes de l'État qui exercent leurs fonctions dans un territoire déterminé et qui demeurent soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement.

À la différence de la décentralisation\*, les autorités locales exerçant des compétences déconcentrées ne sont pas élues, mais subordonnées hiérarchiquement à une autorité centrale pour le compte de laquelle elles exercent certaines prérogatives.

**Chaîne ou système de contrats** : *expression renvoyant à l'interdépendance de contrats\* partiels conclus pour atteindre un même objectif global.*

L'interdépendance des contrats renvoie à la solidarité des liens subordonnés (effet en « cascade ») créés par des contrats\* et/ou d'autres types d'ententes plus ou moins formalisées, portant sur des objets similaires et impliquant des parties prenantes\* dans la gouvernance\* d'un secteur spécifique. La modification d'un contrat peut nécessiter l'ajustement d'autres contrats ou ententes pour préserver la cohérence de la gouvernance\* du secteur concerné.

**Contrat** : *convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent envers une ou plusieurs autres à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose.*

217

Le contrat peut être défini comme un engagement juridique liant plusieurs personnes (généralement deux), physiques ou morales, publiques ou privées, appelées « **parties contractantes** », pour la réalisation d'un objectif commun.

Le contrat implique :

- des engagements négociés, le plus souvent réciproques, à souscrire et à respecter ;
- une posture (état d'esprit, comportement et moyens permettant de tenir ses engagements) de la part des parties ;
- une tierce partie (arbitre, juge public, autre...) du contrôle\* de l'exécution des engagements et de l'application des sanctions.

**Contractualisation** : (1) recours, par des autorités publiques, à des ententes formalisées – des contrats – en vue d'améliorer la production et la gouvernance\* de services publics ;

(2) processus par lequel les parties vont **négoier** les différentes dimensions exécutives d'un contrat (qualité de la prestation, quantité, prix, délais, etc.) et les **mettre en œuvre** (information, contrôle, évaluation, ajustements contractuels et renégociations...);

(3) action de faire coopérer un agent recruté à titre temporaire en vertu d'un contrat, à un service public.

Plus largement, la contractualisation peut s'entendre comme un processus qui implique la création et la mise en œuvre d'une chaîne (ou d'un système) de contrats\* et/ou d'autres types d'ententes formalisées qui relient les parties prenantes\* (ou la majorité d'entre elles) dans un système social complexe, qui sont établis pour améliorer la performance\* et l'étendue des services publics\* essentiels.

**Contrôle** : procédure visant à vérifier que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés.

218

Le contrôle est un processus visant à déterminer si le contractant respecte les engagements figurant dans les clauses du contrat\*. Le contrôle est l'opération qui permet de déclencher les procédures de modification des contrats\*, d'arbitrage, de sanction ou de bonification. Pour certaines parties, il s'appuie sur les informations produites dans le cadre du suivi.

**Dévolution (ou attribution, passation)** : modalités juridiques selon lesquelles le contrat\* est attribué à un contractant par l'autorité publique\*.

Le régime de dévolution des contrats\* publics est souvent assorti de mesures spécifiques destinées à favoriser la transparence du choix et l'égalité de traitement des candidats dans la perspective de la moralisation de la vie publique, tout autant que la compétition entre les candidats afin de faire

bénéficier l'autorité publique\* de la meilleure offre au meilleur coût. Deux principes sous-jacents encadrent le régime de dévolution : la publicité des procédures et leur proportionnalité (la complexité des procédures doit être adaptée à l'objet et au montant du contrat). La plus connue des procédures est celle de l'appel d'offres, qui permet d'évaluer les offres à l'aune de critères préétablis. D'autres procédures, comme les procédures négociées ou celles dites de « dialogue compétitif », permettent de répondre à certaines spécificités des contrats visés.

**Entente public-public** : *accord « politique » pouvant prendre la forme d'un contrat\* entre deux ou plusieurs autorités publiques\* dont l'effectivité tient principalement à la volonté des parties contractantes, en l'absence d'une tierce partie chargée du contrôle\* de l'exécution.*

Des autorités publiques\* entre elles, ou avec des établissements publics, peuvent passer des ententes ou « contrats\* » afin de convenir d'objectifs communs et de moyens qui y sont alloués. Ces contrats diffèrent de ceux qui sont visés par la définition donnée dans ce glossaire : les sanctions ne sont généralement pas prévues, le contrôle par un tiers est soit ignoré, soit peu effectif... Ils sont davantage les vecteurs d'une volonté politique partagée. Les contrats ne valent souvent que par la force de la posture (état d'esprit) prise par les parties contractantes, qui détermine la valeur de l'engagement et le respect des objectifs et moyens souscrits. En outre, les parties contractantes ne peuvent contracter que pour les compétences dont elles sont attributaires par leurs statuts, ce qui limite le principe de liberté contractuelle.

**Évaluation** : *démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'informations qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, un processus ou un projet dans le but d'aider à la prise de décision.*

L'évaluation s'appuie sur les données établies par le suivi\* et le contrôle\* pour fournir une interprétation des résultats par rapport au contrat et au scénario de référence. Elle intervient régulièrement et de manière discontinue. Elle permet de mesurer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des actions mises en œuvre, ainsi que la pérennité des effets obtenus. Son rôle est

fondamental dans l'évolution du contrat\* (ajustement, renégociation...), l'évaluation est un préalable sur lequel la décision se fonde.

**Externalisation (outsourcing)** : *contrat\* par lequel un prestataire\* accomplit une tâche spécifique contribuant à l'exécution du service, sans qu'il ait de rapport contractuel direct avec les usagers\*.*

L'opérateur\* en charge de l'exécution du service peut lui-même passer des contrats avec des prestataires\* extérieurs, pour des fournitures, des travaux ou des services spécifiques (ex : facturation). Le prestataire\* n'assume aucune responsabilité directe vis-à-vis du service public\*, il n'est pas en rapport avec l'autorité organisatrice qui contrôle l'opérateur\*.

L'autorité publique\* peut également recourir à des prestataires\* externes pour exécuter certaines de ses tâches (audit...), mais c'est elle qui conserve la responsabilité des actes qui découlent de la prestation réalisée.

Ces contrats\* peuvent être de droit privé ou de droit public (Code des marchés publics), selon le statut de l'opérateur\* ou de l'autorité publique\* et la structuration de l'espace juridique concerné.

**Gestion déléguée** : *contrat\* visant l'exploitation directe du service et limitée dans le temps par un opérateur\* pour le compte de l'autorité publique\*.*

220

La gestion déléguée correspond à certaines modalités de partenariats public-privé pour lesquels :

- le partenaire est directement responsable du service au regard des usagers ;
- sa rémunération est partiellement ou totalement fonction des revenus de l'exploitation du service (qui sont versés par les usagers ou compensés par l'autorité publique\*) ;
- la propriété des actifs demeure à l'autorité publique\* et le contrat\* est conclu pour une durée limitée.

Différents niveaux de responsabilités peuvent être établis concernant les investissements : le partenaire peut n'avoir aucun investissement à entreprendre, être responsable des investissements de renouvellement ou être responsable des investissements d'extension.

**Gouvernance** : *ensemble des modes de gestion et de régulation\* de systèmes complexes. La notion renvoie à l'articulation entre l'architecture organisationnelle (acteurs et partage des responsabilités), les règles du jeu (juridiques, économiques, politiques...) et les valeurs propres ou partagées (représentations et intérêts).*

Généralement, la gouvernance fait référence aux relations entre les gouvernements et les citoyens qui permettent aux politiques et aux programmes publics d'être formulés, mis en œuvre et évalués. Dans un contexte plus large, ce terme fait référence aux règles, institutions\* et réseaux qui déterminent comment un pays ou une organisation fonctionne. Différents types de gouvernance peuvent être spécifiés, notamment la gouvernance procédurale ; la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*) ou ministérielle ; la gouvernance de marché ; et la gouvernance de réseau.

**Gouvernance du secteur de l'eau** : *voir « gouvernance\* »*

La gouvernance\* dans ce secteur implique un nombre bien supérieur de parties prenantes\* que celles pouvant entrer, en vertu d'un objectif donné, dans une **démarche contractuelle**. La « bonne gouvernance » de l'eau induit que les intérêts des parties prenantes\* puissent être également pris en considération, lorsqu'ils sont concernés, par les parties contractantes.

**Incitation (ou mesure incitative)** : *mesure visant à influencer a priori le comportement d'un acteur qu'un autre acteur est chargé de contrôler.*

En situation d'information incomplète, l'autorité organisatrice peut mettre en place des signaux dans l'intention de guider le comportement des acteurs (usagers\*, citoyens\*...) et notamment celui des opérateurs\* qu'il lui revient de contrôler. Ces incitations peuvent être positives (récompenses financières...) ou négatives (sanction juridique...). L'efficacité des incitations repose sur une bonne compréhension de la part de l'autorité publique\* des mécanismes qui vont créer des gains conjoints, de l'intérêt à agir de l'opérateur\* (recherche de gains financiers ou symboliques, crainte de sanctions...) et sur une bonne analyse de la cohérence entre objectifs du service et incitations à mettre en œuvre.

**Indicateur** : *facteur ou variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur.*

**Indicateur de performance** : *indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.*

Les indicateurs de performance sont des agrégats, chiffrés le plus souvent, permettant d'apprécier la qualité du service rendu aux usagers\* et le maintien à bon niveau du patrimoine. Ils sont destinés à aider les autorités organisatrices à effectuer le suivi\* et l'évaluation\* des opérateurs\*. Ils permettent également de rendre compte de la gestion du service à court et moyen termes.

Les indicateurs de performance peuvent être classés comme indicateurs d'environnement, de moyens, d'activité ou de production, de résultats, d'efficience, d'efficacité, de qualité...

**Institutions** : *ensemble des structures ou des mécanismes fondamentaux d'origine réglementaire ou coutumière dans une collectivité.*

Il existe des institutions politiques (parlement, sénat, conseil constitutionnel, conseil d'État, etc.) et des institutions sociales (famille, école, association de quartier...).

Ce terme fait également référence aux règles du jeu qui gouvernent les relations contractuelles entre les parties qui souhaitent interagir entre elles (cadre institutionnel).

**Opérateur** : *personne morale (parfois une personne physique) fonctionnellement chargée de l'exécution globale du service public\*.*

L'opérateur peut être l'autorité organisatrice elle-même (régie non autonome), un établissement public (régie autonome, monopole national...) ou un partenaire (public ou privé, dans le cadre d'un partenariat public-privé avec l'autorité organisatrice). Il est en relation financière directe avec les usagers\*. Il est responsable des contrats\* d'externalisation\* qu'il passe avec des prestataires\* extérieurs. Il bénéficie théoriquement d'un monopole sur l'exploitation des services et d'un droit exclusif à établir une relation avec l'utilisateur.

On utilisera le terme « opérateur alternatif » pour désigner un acteur fournissant un service au sein ou à l'extérieur d'une aire de service formellement sous contrôle d'un opérateur théoriquement en situation de monopole, mais dont la carence (en termes d'accès ou de qualité de service) entraîne le choix de certains usagers de se tourner vers d'autres acteurs économiques susceptibles de leur procurer le service souhaité. Dans la plupart des cas, les opérateurs alternatifs ne sont pas en relation formelle avec l'autorité organisatrice ou l'opérateur de droit ; ils opèrent dans le cadre du secteur informel, sur un mode marchand. Ils établissent une relation financière directe avec l'utilisateur.

**Partenariat public-privé** : *contrat\* entre une autorité publique\* et un partenaire extérieur (privé) par lequel le partenaire est associé de façon plus ou moins limitée à l'exploitation du service.*

Il faut entendre par « partenariat public-privé » un contrat\* par lequel une autorité publique\* confie par voie contractuelle à un partenaire « privé » (qui peut être un opérateur\* public, privé, associatif, mixte, communautaire...) une responsabilité liée à l'exécution du service public\* dont l'autorité publique\* est chargée. Il existe différentes catégories de partenariats public-privé, impliquant des degrés croissants de transfert de risques pour le partenaire de l'autorité publique\*. Quelles que soient les responsabilités transférées, l'autorité publique\* conserve un pouvoir de contrôle\* sur le partenaire pour garantir les obligations de service public\*.

223

**Partie prenante (stakeholder)** : *agences, organisations, groupes ou individus qui ont un intérêt direct ou indirect dans un secteur ou projet donné.*

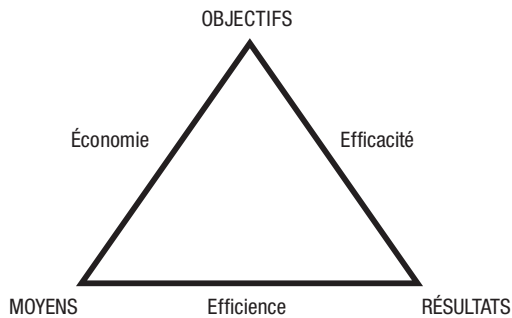
Les parties prenantes sont les sujets agissants de la gouvernance\* : les acteurs « traditionnels » de l'action publique (collectivités locales, État...), les organisations du secteur privé (entreprises), les organisations de la « société civile » (associations), les usagers/citoyens, les ONG, les bailleurs de fonds... Leurs motivations sont orientées par la défense de leurs intérêts, définis au regard d'une communauté homogène et souvent très spécifique, qui suppose l'existence ou la création de structures de représentation. Entre les parties prenantes, la principale distinction s'opère entre celles dont le mode d'action relève de la

responsabilité (lien direct et opérationnel avec les objectifs visés), celles dont le mode d'action relève de l'influence (agir sur les objectifs et moyens que d'autres se chargent de mettre en œuvre) et celles dont le mode d'action relève de l'arbitrage (pouvoir de décision).

**Performance** : *résultat chiffré d'une action en fonction des objectifs donnés.*

La performance s'évalue au regard des objectifs stratégiques définis pour l'organisation. Elle est donc toujours relative. La performance peut se décomposer à partir du triangle présenté dans le schéma 5.

Schéma 5.  
**Indicateurs d'évaluation de la performance d'une entité**



Si la performance fait appel au chiffrage, dans la mesure du possible, elle revêt autant une dimension quantitative que qualitative.

**Prestataire** : *acteur chargé à titre onéreux de la réalisation d'une tâche spécifique et partielle (marché) concourant à l'exécution du service, sans entrer dans une relation contractuelle directe avec les usagers\*.*

« **Public** » : *selon le contexte, renvoie aux missions de la puissance publique en tant que garante de l'intérêt général ou à un acteur dont le statut dépend du droit public ou dont le capital est propriété des autorités publiques.*



Il importe de clarifier le terme « public » en tant que composante essentielle de la contractualisation. Il peut apparaître dans trois contextes différents et renvoie alors à des fonctions et des missions qu'il est nécessaire de distinguer :

- **service public** : au sens large, il s'agit d'une activité exécutée dans le cadre de l'intérêt général. On considère généralement deux natures d'activités de service public : les activités à caractère administratif les activités à caractère industriel et commercial. Du point de vue des principes, le service public répond à des principes de continuité du service, d'égalité des usagers et d'adaptabilité (évolution des modalités de service en fonction des besoins des usagers et du progrès technique). La qualification de service public implique dans la plupart des cas des règles spécifiques de fonctionnement qui diffèrent du droit commun. Ces règles sont déterminées par la puissance publique. Toutefois, l'organisation ou l'exécution du service public peuvent être confiées à des personnes publiques ou des personnes privées ;
- **autorité publique** : dotée des prérogatives de puissance publique, ses attributions sont généralement définies par la loi fondamentale (constitution...) ou d'autres textes législatifs. Il s'agit d'une personne publique, les principales étant l'État (et les services déconcentrés), les collectivités territoriales (dans un cadre décentralisé) et les autorités administratives indépendantes. Leurs compétences sont déterminées par leur statut. Pour les services publics dont elles ont la charge, elles ont également le statut d'**autorité organisatrice** : il leur revient d'organiser matériellement le bon fonctionnement du service. Elles peuvent transférer la compétence à une autre autorité (intercommunalité, syndicats mixtes...), qui devient alors organisatrice. Elles peuvent aussi déléguer la responsabilité de certaines missions liées à l'exécution du service public, mais la délégation ne remet pas en cause leur statut d'autorité organisatrice : le délégataire agit pour le compte et sous l'autorité de celle-ci ;
- **opérateur\* public** : ses statuts peuvent être déterminés de manière administrative ou législative (cas des établissements publics) ou bien son capital peut être détenu en majorité par une autorité publique (cas de certaines entreprises de droit privé). Que ce soit par voie statutaire (ministère de tutelle) ou contractuelle, l'opérateur\* public est placé sous le contrôle d'une personne publique (qui peut être l'autorité organisatrice) lorsqu'il exerce une responsabilité dans la fourniture d'un service public. Lorsque la relation est

contractuelle, l'opérateur\* public est placé dans la même situation qu'un opérateur\* privé. Dans les deux cas, il peut se voir déléguer des prérogatives de puissance publique qu'il exerce pour le compte d'une autorité publique.

Concrètement, plusieurs autorités publiques interviennent dans la gestion des services d'eau et d'assainissement, souvent dans le cadre d'un fédéralisme institutionnel. Les autorités publiques locales peuvent être dotées de la compétence d'organisation du service, ce qui les place dans le rôle d'autorité organisatrice. L'État peut assurer des fonctions régaliennes (police, usage de la ressource, cadre législatif et réglementaire...) ou d'appui technique, juridique ou financier aux autorités locales. Des autorités administratives indépendantes peuvent intervenir dans le champ du contrôle, de l'évaluation, de la passation des contrats...

**Régulateur** : *agence gouvernementale spécialisée qui est responsable de contrôler la tarification et les normes de service aux usagers, ainsi que de surveiller la performance de l'opérateur et de l'inciter à améliorer sa performance.*

**Régulateur indépendant** : *ce régulateur est indépendant de l'autorité contractante, des autres entités gouvernementales, de l'opérateur et d'autres parties intéressées.*

**Régulation** : *ensemble des techniques visant à maintenir l'équilibre entre différents intérêts et la cohérence globale de l'action.*

Du point de vue de la **science politique**, la régulation est l'ensemble des opérations consistant à concevoir des règles, à en superviser l'application, ainsi qu'à donner des instructions aux intervenants et régler les conflits entre eux lorsque le système de règles est perçu par eux comme incomplet ou imprécis. On distingue ainsi plusieurs formes de régulation :

- la régulation spontanée : aucune intervention n'est nécessaire, les acteurs construisent les relations qu'ils jugent utiles (Coase, 1998) ;
- la régulation par le marché (autorégulation) : les acteurs élaborent eux-mêmes et respectent les règles qu'ils se sont donnés (exemple : le Code de bonnes pratiques), les normes ainsi produites fournissant les signaux nécessaires aux acteurs pour entrer en relation ;

- la co-régulation : lieu d'échange et de négociations entre les parties prenantes et les titulaires de la contrainte légitime (détenteurs du pouvoir de décision), où se comparent les bonnes pratiques qui sont ensuite actées par des normes déterminées par le titulaire de la contrainte légitime ;
- la régulation hiérarchique : elle peut être exercée par une administration ou par une autorité administrative indépendante.

Du point de vue de la **politique économique**, la régulation constitue l'ensemble des techniques qui permettent d'instaurer et de maintenir un équilibre économique optimal qui serait requis par un marché qui n'est pas capable, en lui-même, de produire cet équilibre.

**Risque** : *variation imprévisible d'une valeur. Le risque peut être perçu du point de vue de l'économie du service en tant qu'entité globale ou du point de vue particulier d'une partie prenante\*, des usagers\*, des autorités publiques\*, de l'opérateur\* ou des bailleurs.*

On distingue généralement plusieurs catégories de risques :

- les risques qui peuvent être mieux maîtrisés par l'opérateur\* : le risque de conception et de construction (lorsqu'il en a la responsabilité), le risque d'opération (méthodes de gestion peu performantes...), le risque de disponibilité (méthodes de maintenance inadéquates...) ;
- les risques mixtes, comme le risque sur la demande ;
- les risques qui peuvent être mieux maîtrisés par l'autorité publique\* : le risque juridique et réglementaire (évolution de la législation...), le risque politique (changement de majorité conduisant à une remise en cause des contrats...), le risque monétaire (inflation, variation du taux de change...).

**Suivi** : *processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs\* choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes\* des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.*

Le suivi est un processus technico-économique continu de collecte et d'analyse d'informations qui permet de mesurer les écarts entre un scénario de référence (déterminé contractuellement) et la performance\* réelle du contractant, notamment en termes d'objectifs de desserte et de qualité de service.

**Système de pilotage** : *ensemble des outils et procédures permettant de mesurer et d'assurer la cohérence entre les buts de l'organisation et les actions mises en œuvre.*

Après avoir finalisé clairement l'organisation (rôle de la fonction stratégique), la fonction de pilotage s'attache à créer des règles et processus de fonctionnement contribuant à la maîtrise de cette organisation, en vue d'une part d'assurer la protection, la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information et, d'autre part, d'appliquer les instructions de la direction et de favoriser l'amélioration des performances\*. Le système de pilotage se manifeste par l'existence de systèmes d'informations comptables et de contrôle de gestion, la définition d'une structure, la répartition des responsabilités et l'élaboration des règles et des procédures concernant chaque activité de l'organisation. « Piloter » consistera, en fonction des objectifs et sur la base des informations recueillies, à informer, contrôler et décider d'actions correctives si nécessaire.

**Territoire pertinent** : *approche du territoire en fonction des besoins de la population et des contraintes de service (en dehors de tout découpage administratif existant).*

Les services de distribution d'eau potable et d'assainissement sont des services à dimension locale prépondérante : il est bien connu que l'eau ne se transporte que difficilement et à coûts élevés sur de grandes distances et qu'il convient d'utiliser la ressource disponible sur le territoire proche. Par ailleurs, le critère de proximité s'applique aussi pour identifier les besoins des populations à qui le service est destiné, besoins qui peuvent être spécifiques. Enfin, les coûts de production du service sont très dépendants des caractéristiques topographiques, hydrographiques... et sont principalement supportés par les usagers directs locaux (à travers la facture).

Le territoire pertinent correspond à l'aire de service la plus efficace pour produire le service. Elle est déterminée essentiellement à travers quatre critères :

- **technique** : les solutions techniques qui sont déployées engendrent des contraintes de fonctionnement et de charge. Lorsqu'une solution en réseau est retenue, des contraintes de volumes pèsent notamment sur le bon fonctionnement du service ;

- **environnemental** : il faut tenir compte de la disponibilité de la ressource, de son cycle (bassin versant), des interdépendances entre différents territoires et de sa capacité de renouvellement ;
- **économique** : des économies d'échelle (rendements décroissants du fait d'une standardisation de la production du service) liées à la technologie utilisée permettent de réduire les coûts fixes. Ce critère est fortement lié à la démographie du territoire ;
- **social** : l'accès de tous aux services d'eau et d'assainissement est étroitement lié à des transferts entre populations (péréquation, subvention...) pour permettre à ceux dont les moyens sont limités d'accéder également au service. Le territoire pertinent renvoie ici à une population capable collectivement de supporter au moins le coût de fonctionnement du service, même si des différences individuelles de contribution sont mises en place.

Les territoires pertinents peuvent varier selon les fonctions du service (production d'eau potable, distribution, collecte des eaux usées, traitement des eaux) et les technologies utilisées.

Les territoires pertinents ne correspondent pas nécessairement au découpage administratif existant : il peut être judicieux de regrouper plusieurs autorités publiques (transfert de compétence dans un cadre intercommunal) ou de diviser une zone administrative.

**Usager** : *bénéficiaire direct d'un service public.*

229

L'usager est le « consommateur » du service, bien que ce terme soit impropre en raison de l'absence de possibilité pour l'usager de choisir librement son fournisseur de service. La figure de **l'usager** est porteuse de connotations attachées à une logique administrative : normes de service, règles d'usage, uniformité... Souvent, l'usager est perçu comme « passif » par rapport au fournisseur. À l'inverse, la figure du **client** fait référence à une révolution managériale consistant à mettre celui-ci au cœur des préoccupations de l'opérateur\* : les besoins spécifiques du client doivent être satisfaits, le service peut être différencié.



# Sigles et abréviations

2IE	Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement
AAE	Association africaine de l'eau
AdeM	Aguas de Moçambique
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEP	Alimentation en eau potable
AFD	Agence française de développement
BOT	<i>Build, Operate and Transfer</i> soit construire, exploiter et transférer
BRL	Real, monnaie du Brésil
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
ECHO	European Community Humanitarian Aid Department
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
EDM	Énergie du Mali
ENAP	École nationale d'administration publique du Québec
EPA	Eau potable et assainissement
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
EUR	Euro
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
IDDDI	Institut du développement durable et des relations internationales
IGD	Institut de la gestion déléguée
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISTED	Institut des sciences et des techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement
kWh	Kilowattheure
LATTS	Laboratoire techniques, territoires et sociétés
MDP	Mécanisme de développement propre
MPG	Modèle participatif de gestion
MWh	Mégawattheure (soit 1 000 Kwh)
OBA	<i>Output based aid</i>
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement

ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONU-Habitat	Centre des Nations unies pour les établissements humains
OSN	Obras Sanitarias de la Nación
PDM	Partenariat pour le développement municipal
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
POP	<i>Pequenos Operadores Privados</i>
PPP	Partenariat public privé
PSAO	Plan stratégique d'assainissement pour la ville de Ouagadougou
PS-Eau	Programme solidarité-eau
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SIE	Secrétariat international de l'eau
SSD	Société de services décentralisés
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TWh	Térawattheure (soit un milliard de kWh)
UCT	Union des communes du Togo
UNITAR	Institut des Nations unies pour la formation et la recherche
USD	Dollar américain
WBI	Institut de la Banque mondiale



# Bibliographie

- AURIOL, E. et A. BLANC (2007), *Public Private Partnership in Water and Electricity in Africa*, Document de travail n° 38, Agence Française de Développement, Paris.
- BANÉGAS, R. (2003), *La démocratie à pas de caméléon : transition et imaginaires politiques au Bénin*, collection « Recherches internationales », Éditions Karthala, Paris.
- Banque mondiale (2004), *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Banque mondiale (2006), *Approaches to Private Participation in Water Services: a Toolkit*, Banque mondiale, Washington D.C.
- BAYART, J.-F. (1989), *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Éditions Fayard, Paris.
- BHATTA, G. (2006), *International Dictionary of Public Management and Governance*, M.E. Sharpe, Armonk/New York.
- BLANC, A. et A. RIES (2007), *La régie des eaux de Phnom Penh : un modèle de gestion publique efficace*, Document de travail n° 40, Agence Française de Développement, Paris.
- BLONDIAUX, L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, collection « La République des idées », Éditions du Seuil, Paris.
- BOTTON, S. (2007), *La multinationale et le bidonville : privatisations et pauvreté à Buenos Aires*, collection « Hommes et sociétés », Éditions Karthala, Paris.
- BOUSQUET, A. (2006), « L'accès à l'eau des citoyens pauvres : entre régulations marchandes et régulations communautaires (Kenya, Tanzanie, Zambie) », Thèse de doctorat, université de la Sorbonne, Paris.
- BRAILOWSKY, A. (1999), *Manuel de gestion intégrée des quartiers défavorisés*, Suez Environnement.

- BREUIL, L. (2004), « Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement : comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ? », Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.
- CAILLAUD, B. et J. TIROLE (2006), "Consensus Building: How to Persuade a Group", PSE working paper No. 2006-19, École normale supérieure, Paris.
- CAILLOSSE, J. (1996), « Droit privé/droit public : santé et portée d'un partage académique », *Actualité Juridique-Droit Administratif*, n° 12, Éditions Dalloz, Paris.
- COASE, R. (1998), *La firme, le marché et le Droit*, Diderot Éditeur, Paris.
- Commissariat général du plan (2003), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique du service public des déchets ménagers et assimilés*, La Documentation française, Paris.
- CONAN, H. (2003), "Hô Chi Minh City: a Legal Framework to Involve Small-Scale Private Water Providers", Asian Development Bank, Manille.
- CONAN, H. (2003), "Metro Manila: Small-Scale Private Water Providers Can Reach Big Numbers", Asian Development Bank, Manille.
- CRA/SAL (2007), "Avaliação de satisfação dos consumidores: abastecimento de água na aglomeração de Maputo", document de travail du CRA.
- 234 Direction des Affaires économiques et internationales (2006), *Les opérateurs privés et publics de services urbains en France : les chiffres clés en 2004*, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, Paris.
- DEBBASCH, C., J. BOURDON et J.-M. PONTIER (2001), *Lexique de politique*, 7<sup>e</sup> édition, Éditions Dalloz, Paris.
- DE FIGUEIREDO, R., P.-T. SPILLER et S. URBIZONDO (1999), "An Informational Perspective on Administrative Procedures", *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 15(1), Oxford University Press, Oxford.
- DE GOUVELLO, B. (2001), *Les services d'eau et d'assainissement en Argentine à l'heure néolibérale : la mondialisation des « modèles » à l'épreuve du territoire*, collection « Villes et entreprises », Éditions L'Harmattan, Paris.

- Délégation interministérielle à la réforme de l'État (2001), *Guide méthodologique sur la contractualisation dans le cadre du contrôle de gestion*, Paris.
- D'IRIBARNE, P. (2003), *Le tiers-monde qui réussit : nouveaux modèles*, Éditions Odile Jacob, Paris.
- DRISSI, A. (2007), « Dérégulation des télécoms au Maroc : performance et gouvernance » (non publié), Agence Française de Développement, Paris.
- DU MARAIS, B. (2004), *Droit public de la régulation économique*, collection « Amphi », Édition Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- DUHAMEL, O. et Y. MENY (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, Éditions Presses universitaires de France, Paris.
- DUPUIS, G., M.-J. GUEDON et P. CHRÉTIEN (1996), *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition, Éditions Armand Collin, Paris.
- FIPAG/Hydroconseil (2007), "Manila Water Supply Project (MWSP), Component III, Project Rationale and Methodology", Manille.
- GALIANI, S., P. GERTLER et E. SCHARGRODSKY (2005), "Water for Life: the Impact of Privatization of Water Services on Child Mortality", *Journal of Political Economy*, Vol. 113, Chicago.
- Sous-secrétariat aux politiques budgétaires et aux programmes du Québec (2002), *L'évaluation de programme – Document destiné aux dirigeants et dirigeantes de ministères et d'organismes*, Québec.
- GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (2001), « Introduire la mesure de performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France – Instrumentation et organisation », Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.
- HATCH, M.-J. (2000), *Théorie des organisations : de l'intérêt de perspectives multiples*, collection « Management », Édition De Boeck université, Bruxelles.
- HERMET, G., A. KAZANCIGIL et J.-F. PRUD'HOMME (2005), *La gouvernance : un concept et ses applications*, collection « Recherches internationales », Éditions Karthala, Paris.
- HERRERA, C. (2007), *Synthèse des travaux*, Atelier international de réflexion sur la contractualisation des services d'eau potable et d'assainissement, Secrétariat international de l'eau (SIE-ISW), Montréal.

- HIBOU, B. et O. VALLÉE (2007), *Énergie du Mali ou les paradoxes d'un échec retentissant*, Document de travail n° 37, Agence Française de Développement, Paris.
- ISTED (2006), « Services essentiels dans les villes des pays en développement : équité d'accès et desserte des ménages à faible revenu », publication mise à jour par Louis Lhopital en mars 2008.
- JOBERT, B. (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 42, n° 2, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- KESSIDES, C. (2006), « La transition urbaine en Afrique subsaharienne : impacts sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté », *Cities Alliance*, Washington D.C.
- KUSEK, J.-Z. et R.-C. RIST (2006), *Vers une culture du résultat : dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats*, Éditions Saint-Martin, Montréal.
- LAKEHAL, M. (2005), *Dictionnaire de science politique*, Éditions L'Harmattan, Paris.
- LEBORGNE, F. (2006), « La privatisation de l'eau au Mali », *Responsabilité et Environnement*, Annales des Mines, Paris.
- LE BRIS, E. (2004), « Les municipalités dans le champ politique local : les effets de la décentralisation sur la gestion des villes en Afrique et au Moyen-Orient », in *Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action*, Actes du colloque international du Programme de recherche urbaine pour le développement, Unesco, Paris.
- LEMIEUX, V. (1997), *La décentralisation*, Éditions de l'IQRC, Québec.
- Ministère français des Affaires étrangères (2007a), *Stratégie gouvernance de la coopération française*, ministère des Affaires étrangères, Paris.
- Ministère français des Affaires étrangères (2007b), « La délivrance des services publics de base à l'ensemble de la population des villes africaines », in *Stratégie gouvernance de la coopération française*, ministère des Affaires étrangères, Paris.
- MOREAU DEFARGES, P. (2003), *La gouvernance*, collection « Que sais-je ? », Éditions Presses universitaires de France, Paris.

- MORFAUX, L.-M. (1980), *Vocabulaire de la philosophie et des sciences humaines*, Éditions Armand Colin, Paris.
- NICINSKI, S. (2001), *L'usager du service public industriel et commercial*, collection « Logiques juridiques », Éditions L'Harmattan, Paris.
- OSMONT, A., C. GOLDBLUM, J.-F. LANGUMIER, E. LE BRIS, C. DE MIRAS et C. MUSIL (2008), « La gouvernance urbaine dans tous ses états : analyse et proposition de constitution du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine », GEMDEV-AMODEV, Paris.
- PEZON, C. (2002), « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés : usagers et régulation des réseaux », *Flux*, n° 48/49, Association métropolis, Paris.
- RAYSSAC, G.-L. et C. DE LA GUERONNIERE (2006), *Guide de la concertation locale*, Territorial Éditions, Voiron.
- REYNAUD, J.-M. et I. BERNADAS (1998), *Piloter les services publics locaux*, Éditions du CNFPT, Paris.
- RUI, S. (2004), *La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique*, Éditions Armand Colin, Paris.
- SCHIRLEY, M.-M. et C. MÉNARD (2002), "Cities Awash: A Synthesis of the Country Cases", in SCHIRLEY, M.M (dir. pub.), *Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform*, Pergamon/Elsevier Science Ltd, Oxford.
- SOLO, T.-M. (2003), *Proveedores Independientes de Agua Potable en America Latina: el Otro Sector Privado en los Servicios de Abastecimiento de Agua*, World Bank Policy Research Working Paper, Banque mondiale, Washington D.C.
- TAPIE-GRIME, M. (dir. pub.), C. BLATRIX et P. MOQUAY (2007), *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, Rapport de recherche, collection « Recherches », Édition PUCA, n° 181, Paris.
- TAPIN, D. (2006), *Atelier international de réflexion sur la contractualisation des services d'eau potable et d'assainissement*, Synthèse des travaux, par Herrera, C., ISW, Montréal, Québec, Canada.
- VAFREY-VISSER, B., D. SCHAUB-JONES, B. COLLIGNON et E. CHAPONIÈRE (2007), « Innover pour mieux desservir les gestionnaires de petits réseaux AEP en Afrique », AFD/Building Partnership for Development.

WALTHER, R. (2006), *La formation professionnelle en secteur informel*, Document de travail n° 15, Agence Française de Développement, Paris.

YOUSFI, H. (2006), « Le contrat dans une coopération internationale : la rencontre des intérêts à l'épreuve de la rencontre des cultures », Thèse de doctorat en gestion, université Paris X, Paris.

# Publications

Les titres de la collection Notes et Documents  
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents  
series are available on line at:*

**[www.afd.fr](http://www.afd.fr), Publications**

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)  
*Life after Quotas: A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)*
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)  
*Turkey: Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs (2005)*

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)  
*Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison* (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)



- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)  
*Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)*
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)  
*The Right to Water in National Legislations (2006)*
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)  
*Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)*
- N° 29 :** *Financing Development: what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006, 1<sup>ère</sup> édition)  
(2008, 2<sup>ème</sup> édition)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)  
*Inequalities and Equity in Africa (2007)*
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)  
*Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming) (2007)*
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development: Mutual Benefits? Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)*

- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*
- N° 37 :** Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux (2007)
- N° 38 :** *Migration in post-apartheid South Africa Challenges and questions to policy-makers (2008)*
- N° 39 :** Chine : investir dans la maîtrise de l'énergie (2008)
- N° 40 :** Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest (2008)
- N° 41 :** La formation professionnelle au cœur des politiques de développement (2008)
- N° 42 :** Décentralisation dans les pays en développement (2008)

# Qu'est-ce que l'AFD ?

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2008  
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12  
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 92300 - Levallois-Perret

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Décembre 2008  
Dépôt légal : 4<sup>ème</sup> trimestre 2008