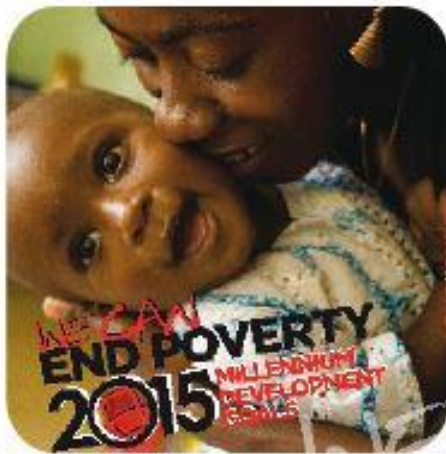


# **L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde**

## **Résumé exécutif**



# **GOLD III 2013**



# **L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET L'URBANISATION DU MONDE**

**Troisième rapport mondial  
de Cités et Gouvernements Locaux  
Unis sur la Décentralisation et la  
Démocratie locale  
GOLD III**

Ce résumé exécutif présente l'introduction et la conclusion du Troisième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, ainsi que les versions abrégées des chapitres régionaux

#### AVERTISSEMENT

La présentation des informations et les termes utilisés dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis, qu'il s'agisse des autorités, du statut juridique, de la délimitation des frontières, du système économique ou du niveau de développement de chaque pays, territoire, ville ou lieu. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Copyright© 2013

Cités et Gouvernements Locaux Unis  
United Cities and Local Governments  
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos  
Avinyó 15  
08002 Barcelona  
www.uclg.org

Dessin graphique et production :

ITD  
Bòria 17 pral  
08003 Barcelone, Espagne

Révision des épreuves : Gérard Bony

Consultant éditorial (version anglaise) : Sheridan Bartlett

Crédits illustrations :

Les photographies de couverture : Nations unies ; National League of Cities ; End User ; Christian Senger ; Geoffrey Whiteway.

Les photographies intérieures : Eric Fischer (p.5) ; Halfrain (p. 13) ; Wippetywu (p.25) ; Spiterman (p.32) ; Lett (p. 38) ; Eddy (p.45) ; Gregor Fisher (p.53) ; Luis Hernáñez (p.60) ; Guillen Pérez (p.69) ; Gisela Giardino (p.76) ; Jason Rogers (p. 86) ; Nicolas Raymond (p.128).

Tous droits réservés pour tous pays



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union Européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de CGLU et sous aucun prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union Européenne.

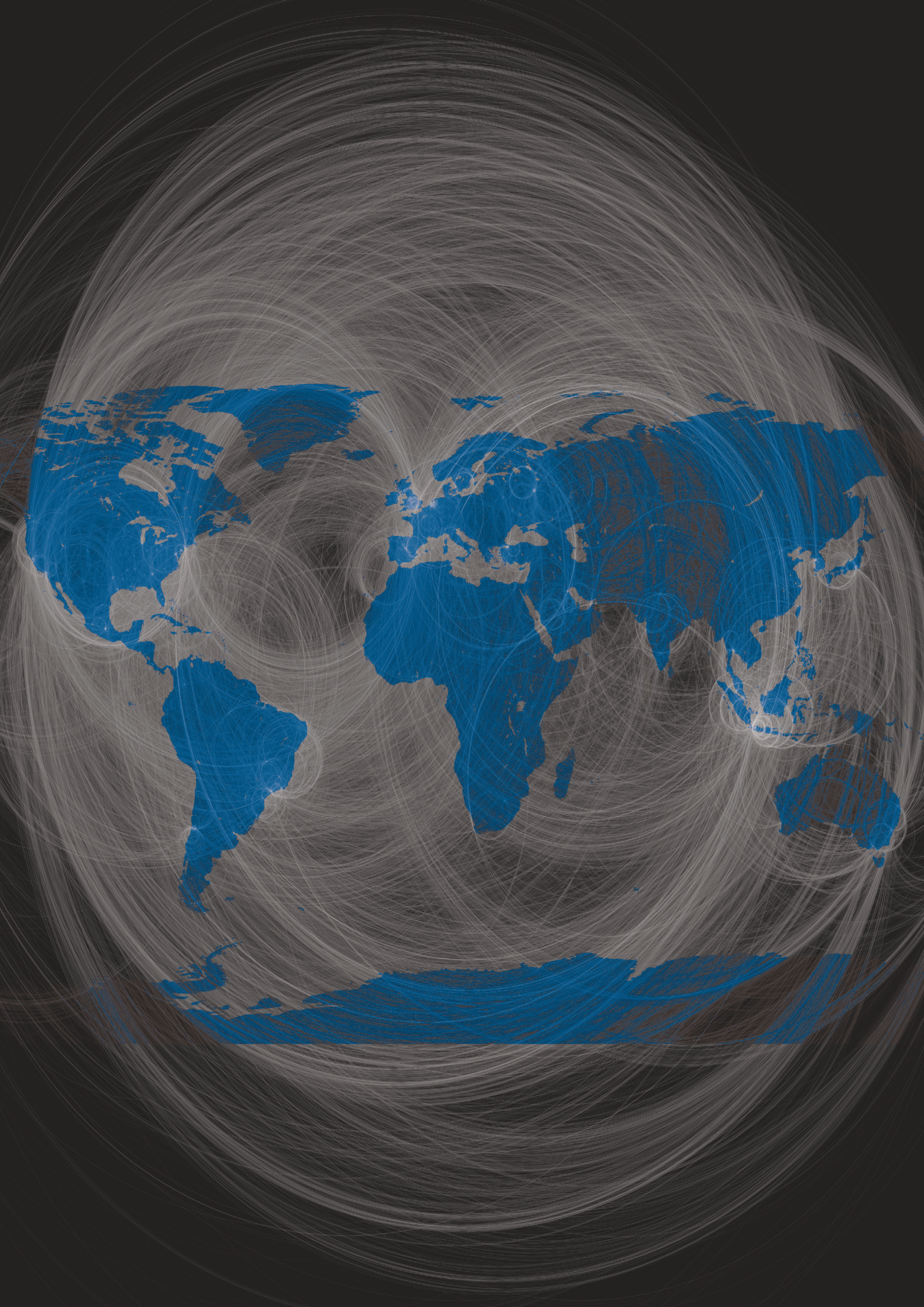




# SOMMAIRE

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| Préface                             | 5   |
| Projet éditorial                    | 7   |
| Remerciements                       | 9   |
| Introduction                        | 13  |
| Afrique                             | 25  |
| Amérique du Nord                    | 32  |
| Amérique latine                     | 38  |
| Asie-Pacifique                      | 45  |
| Eurasie                             | 53  |
| Europe                              | 60  |
| Moyen-Orient<br>et Asie occidentale | 69  |
| Métropolis                          | 76  |
| Conclusion                          | 87  |
| Recommandations                     | 129 |







# PRÉFACE

En ma qualité de président de CGLU, j'accueille très chaleureusement la publication du Troisième Rapport mondial sur la Démocratie locale et la Décentralisation (GOLD III). Ce rapport sur la prestation des services locaux de base répond aux objectifs de CGLU qui s'est engagé à présenter, tous les trois ans, un état des lieux de la démocratie locale et de la décentralisation à travers le monde. En tant que membre du Panel de Haut Niveau des Éminentes Personnalités pour l'Agenda du développement post-2015, nommé par le Secrétaire Général de l'ONU, je suis convaincu que GOLD III apportera une contribution importante aux débats sur les Objectifs du Millénaire pour le développement, l'Agenda du Développement Post-2015 et l'Agenda urbain d'Habitat III.

Les services de base sont essentiels non seulement pour la préservation de la vie et de la dignité humaines, mais également pour soutenir la croissance économique et assurer l'équité sociale. « Mettre les êtres humains au premier plan » implique de donner une priorité aux services de base. Dans ce sens, GOLD III doit être compris comme un appel à l'action.

Le rapport indique clairement que, même si des progrès ont été enregistrés dans l'accès et la qualité des services, d'immenses besoins ne sont pas satisfaits, et les taux d'accès sont même en baisse dans les villes de certains pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud. L'urbanisation rapide, les changements démographiques et environnementaux aggravent les défis et constituent de nouveaux enjeux qui rendent nécessaires l'augmentation significative des investissements dans les infrastructures de services de base. La population urbaine mondiale augmentera d'environ 1,4 milliard de personnes au cours des vingt à trente prochaines années. Ces nouveaux citoyens auront besoin d'un accès à l'eau potable, à l'assainissement, au logement, au ramassage des déchets, aux transports et à l'électricité. D'ores et déjà, environ un milliard d'habitants des taudis n'ont pas d'accès ou ne dispose que d'un accès limité aux services de base. Ne pas répondre à ce défi aurait des répercussions graves sur les conditions de vie, la durabilité environnementale et le développement économique de nos sociétés.

GOLD III sert d'avertissement mais propose également des alternatives. Les gouvernements locaux, en tant que niveau de gouvernement le plus proche des citoyens, sont particulièrement bien placés pour garantir un accès universel à des services de base de qualité. Ce rapport démontre qu'il existe une forte corrélation entre les améliorations des services de base et la participation des gouvernements locaux à leur organisation. Ces derniers sont prêts à relever ces défis concernant la prestation des services de base, mais ils nécessitent des ressources humaines, techniques et avant tout financières afin d'y répondre.

GOLD III met en lumière les défis communs auxquels sont confrontés les gouvernements locaux à travers le monde : assurer la pérennité des services tout en offrant des services accessibles, notamment pour les populations les plus modestes. Renforcer la capacité des gouvernements locaux est essentiel pour réduire les déficits en matière d'accès. GOLD III présente des exemples où l'amélioration de la couverture et de la qualité des services est associée à la décentralisation, à une gestion plus efficace et de proximité,





ainsi qu'à une meilleure mobilisation des ressources grâce à une utilisation plus ciblée des aides destinées aux plus pauvres.


Faire du financement des services de base une des priorités des gouvernements nationaux et des institutions internationales est une des principales recommandations de GOLD III, tout particulièrement dans les cas des pays à revenu faible et moyen inférieur où les écarts entre les investissements nécessaires et les ressources actuellement disponibles sont les plus importants. Les investissements de long terme dans les infrastructures demandent des prêts concessionnels auxquels seulement des gouvernements nationaux ou des organisations multilatérales peuvent accéder. Une autre proposition importante de GOLD III est que les organisations internationales devraient faciliter l'accès direct des gouvernements locaux aux mécanismes d'aide internationaux.

Le rapport attire également l'attention sur le fait que, de plus en plus, la prestation des services de base exige une coopération étroite entre les gouvernements locaux et les différents niveaux de gouvernement. En ce sens, de meilleures coordinations verticales et horizontales entre institutions locales, régionales, nationales et internationales sont nécessaires. Une gouvernance multiniveau efficace requiert des cadres institutionnels et légaux définissant clairement les rôles et les compétences de tous les niveaux de gouvernement, guidés par le principe de subsidiarité.

GOLD III présente les diverses formes de partenariat entre les gouvernements locaux et les différentes parties prenantes, notamment le secteur privé et les organisations de la société civile. Le rapport reconnaît la diversité d'opinions sur les partenariats public-privé (PPP) et explore les conditions nécessaires à leur succès. Par ailleurs, le rapport met en avant la nécessité, pour les gouvernements locaux, d'assumer avec plus de force un certain nombre de responsabilités, notamment pour le choix des modes de gestion, le contrôle et l'évaluation de ces services, afin de mieux collaborer avec les autres partenaires et de rendre des comptes de manière effective.

Enfin, en tant que Maire d'Istanbul, l'une des plus vieilles métropoles du monde, je soutiens sans réserve, et avec enthousiasme, l'appel lancé par GOLD III en faveur d'une gestion des services placée au centre d'une vision plus holistique du développement urbain. Les infrastructures des services de base doivent accompagner et guider la planification des villes et du territoire. La planification urbaine doit être un point de ralliement de toutes les parties prenantes — sans oublier les habitants des taudis — pour œuvrer ensemble en faveur de l'amélioration de l'accès aux services.

J'appelle les institutions internationales, les gouvernements nationaux et les organisations de la société civile à reprendre à leur compte les messages de GOLD III et à engager un dialogue avec les gouvernements locaux sur la meilleure façon de répondre aux immenses défis auxquels nous sommes confrontés pour garantir l'accès universel à des services de base de qualité. Ensemble, nous pouvons bâtir « l'avenir que nous voulons » : un avenir dans lequel tous les individus puissent vivre dignement, dans la prospérité, dans le respect de la justice sociale et dans un environnement durable.



Dr Kadir Topbaş  
Maire d'Istanbul  
Président de CGLU

# PROJET ÉDITORIAL

## Responsables de la publication

### Équipe GOLD

- Directeur : Josep Roig, Secrétaire général, CGLU
- Coordination : Edgardo Bilsky
- Assistants de coordination : Claire Frost, Mathieu Guérin, Kate Shea Baird
- Support : Irene Fuertes Cabrera, Mariola Szek

### Équipe du Secrétariat mondial de CGLU

Pere Ballester, Alessa Bennaton, Mohamed Bousraoui, Jean-Baptiste Buffet, Sara Hoeflich, Craig Laird, Ricardo Martínez, Mónica Mora, Carole Morillon, Jorge Pellicer, Natalène Poisson, Marie-Laure Roa, Emilia Saiz, Elisabeth Silva

## Comité de pilotage

### Sections régionales et métropolitaine de CGLU

- Brock Carlton, Secrétaire général, CGLU Amérique du Nord
- Mehmet Duman, Secrétaire général, CGLU Moyen-Orient et Asie occidentale
- Jean-Pierre Elong Mbassi, Secrétaire général, CGLU Afrique
- Rudolf Hauter, ancien Secrétaire général, CGLU Asie-Pacifique (*in memoriam*)
- Tim Kehoe, Vice-Secrétaire général, CGLU Amérique du Nord
- Alain Le Saux, Secrétaire général, Metropolis
- Angelika Poth-Mögele, Directrice de politique, CCRE
- Rassikh Sagitov, Secrétaire général, CGLU Eurasie
- Guillermo Tapia, Secrétaire général de FLACMA, CGLU Amérique latine
- Frédéric Vallier, Secrétaire général, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), CGLU Europe
- Peter Woods, Ambassadeur, CGLU Asie-Pacifique

### Coordination des experts

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

### Principaux Partenaires

- Agence Française de Développement (AFD) : François Tiroit et Marie Bjornson-Langen, division Collectivités locales et Développement urbain
- Cities Alliance : William Cobbett, Directeur
- Cities Development Initiative for Asia (CDIA) : Hajo Junge et Rhoda Lynn Gregorio, *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GIZ)*
- *Diputació* de Barcelone et Comité de CGLU sur la décentralisation et l'autonomie locale (Espagne) : Jordi Castells i Masanés, Directeur des relations internationales, Arnau Gutierrez Camps et Ana Tapia



- Fonds multilatéral d'Investissement, Multilateral Investment Fund (MIF-FOMIN) – Banque Interaméricaine de Développement : Celia Bedoya del Olmo, Accès aux services
- *Generalitat* de Catalogne (Espagne) : Carles Llorens, Directeur général à la Coopération au Développement, Elisabet Guillemat Marrugat et Guadalupe Moreno Iturriaga, Secrétariat des Affaires étrangères
- Institut de Gestion déléguée (IGD) : Jean Marie Tétart, Député à l'Assemblée Nationale et Maire de Houdan (France), Conseiller spécial du Président de l'IGD
- Ministère des Affaires étrangères (MAE France) : Marc Trouyet, Sous-directeur, et Emilie Maehara, chargée de mission, Sous-direction de la Gouvernance démocratique
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) – Banque mondiale : James Close, Directeur de Programmes et Lauren Wilson, Coordinatrice du portefeuille
- Suez Environment : Thomas Perianu, Directeur pour le Développement durable (France)

### **Secrétariats des Comités de CGLU**

- Eva García Chueca, Secrétariat du Comité sur l'Inclusion sociale, la Participation démocratique et les Droits de l'homme
- Laia Vilademunt, coordination de l'Observatoire international sur la Participation démocratique

# REMERCIEMENTS

## Auteurs principaux par chapitres

### Introduction

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

### Afrique

- Susan Bannister, Directrice intérimaire de l'Unité stratégique de projets, Municipalité d'eThekweni, Afrique du Sud
- Michael Sutcliffe, Ancien Directeur général de la ville d'eThekweni, City Insight (Pty) Ltd, Afrique du Sud

Avec la collaboration de :

- Mounir Zougari, Expert sur l'eau et l'assainissement, Infracol Sarl, Maroc
- Jean Yango, Directeur d'études, Planification urbaine et Développement durable, Cameroun

### Amérique du Nord

- Darreen L. Hackler, Département des Affaires publiques et internationales, Université de George Mason, États-Unis
- Christian Hoene, ancien Directeur de recherche, National League of Cities, États-Unis
- Andrew Sancton, Professeur de sciences politiques, Université de Western Ontario, Canada

Coordination : Jim Brooks, National League of Cities.

La National League of Cities (États-Unis) et la Fédération canadienne des municipalités (Canada) ont contribué à l'élaboration du chapitre

### Amérique latine

- Sergio Galilea Ocón, Institut des Affaires publiques, Université de Santiago, Chili

Avec la collaboration de : Ricardo Casanova, Geraldine Espinoza, Mario Ossandón Cañas, Giselle Pedreros, Fernando Ossandón Correa, Mario Rosales Ortega

Contribution spéciale de : Catherine Paquette Vassali, Institut de recherche pour le développement (IRD), Mexique

### Asie Pacifique

- Aprodicio A. Laquian, School of Community and Regional Planning, Université de British Columbia, Canada

Avec la collaboration de :

Bharat Dahiya, ancien Expert d'ONU Habitat, Inde



### *Auteurs des rapports nationaux et sectoriales :*

Sascha Moege (Australie) ; Sohana Samrin Chowdhury (Bangladesh) ; Oueng Kimunn (Cambodge) ; Aprodicio Laquian (Chine) ; Ibnu Syabri (Indonésie) ; Om Prakash Mathur (Inde) ; Masao Kikuchi (Japon) ; Rajesh Pradhan (Corée du Sud) ; Selvarajoo Manikan, Wan Norashikin Mohd Thair et Syaibul Hafiz (Malaisie) ; Hem Raj Lamichhane (Népal) ; Mike Reid (Nouvelle-Zélande) ; Anwar Hussain (Pakistan) ; Remigio Ocenar (Philippines) ; Sujata N. Gamage (Sri Lanka) ; Wijitbusaba Marone (Thaïlande) ; Vu Thi Vinh (Vietnam)

### **Eurasie**

- Sergey Sivaev, Institut d'économie urbaine (Moscou), Russie

Avec la collaboration de :

Alexei Rodionov, Timur Shakirov et Anna Dzembak, Institut d'économie urbaine (Moscou), Russie

### **Europe**

- Pierre Bauby, Institut d'études politiques (IEP) et Université de Paris 8, Reconstruire l'action publique (RAP), France
- Mihaela M. Similie, CERI - Institut d'études politiques (IEP), Reconstruire l'action publique (RAP), Paris, France

### **Moyen-Orient et Asie occidentale**

- Mona Serageldin, Institute for International Urban Development, Cambridge MA, États-Unis

Avec la collaboration de :

Sheelah Goba, Warren Hagist, Carolina Morgan, François Vigier, Institute for International Urban Development, Cambridge MA, États-Unis, Ozdemir Somnez, Centre de planification de la Ville métropolitaine d'Istanbul, Turquie

### **Métropoles**

- Carlos de Freitas, Fonds mondial des villes (FMDV), Paris, France

### **Conclusions**

- David Satterthwaite, Chercheur principal, International Institute for Environment and Development (IIED), Royaume-Uni

## **CGLU remercie tout particulièrement:**

Agence française de développement (AFD)  
Cities Alliance  
Cities Development Initiative for Asia (CDIA)  
Commission européenne  
Diputación de Barcelone (Province de Barcelone)  
Fonds d'investissement multilatéral (MIF-FOMIN), Banque  
Interaméricaine de développement  
Generalitat de Catalogne (Région de la Catalogne)  
Ministère des Affaires étrangères (France)  
ONU Habitat  
Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF),  
Banque mondiale  
Suez Environment

**pour leur conseil et leur soutien financier.**





海幸

トヨタホーム  
ヘーベルハウス  
Nenrin town

上ヨロシロリス  
西神南駅  
↑セリ

いしだ  
クリニック  
4.5km

西神ニュータウン  
西神ニュータウン  
イオンパーク  
Shopping Park

60

速度落し

速度落し

↓

下り坂注意



# INTRODUCTION

David Satterthwaite

Les progrès de la démocratie locale doivent être mesurés en fonction des améliorations qu'elle apporte à la qualité de vie des citoyens. Les gouvernements locaux sont jugés, quant à eux, sur leur aptitude à répondre aux demandes de leurs concitoyens. Les services de base sont essentiels pour assurer la qualité de vie et, en général, ce sont les gouvernements locaux qui ont la responsabilité de les fournir. Même lorsqu'ils ne disposent pas des compétences reconnues, ils n'ont souvent pas d'autre choix que d'assumer les conséquences sanitaires, économiques, sociales et environnementales lorsque ces services de base sont absents ou déficitaires.

L'amélioration de la prestation de ces services est une des composantes principales des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ils ont pour but l'éradication de l'extrême pauvreté dans le monde. Les services de base seront aussi importants dans l'Agenda du Développement Post-2015. En ayant ceci à l'esprit, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a consacré son Troisième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale (GOLD III) à la réalisation d'un état des lieux de la prestation des services locaux de base dans le monde.

Le rapport examine la prestation et la gouvernance des services locaux de base à travers sept régions du monde. Il décrit les carences concernant l'accès, cherche à tirer des conclusions et propose des solutions afin de résoudre les problèmes existants. Le rapport se concentre en particulier sur le rôle réel et potentiel des gouvernements locaux pour contribuer à un accès universel à des services de base de qualité.

## Quels sont les services locaux de base ?

Comme GOLD I l'a montré, il existe un ensemble de domaines où les gouvernements locaux des différentes régions du monde exercent normalement des compétences (cf. encadré 1). ONU Habitat utilise la définition suivante des services locaux de base :

« Les infrastructures et les services essentiels, au niveau local, incluent l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets, la protection sociale, les transports et les communications, l'énergie, la santé et l'aide d'urgence, les écoles, la sécurité publique et la gestion des espaces verts<sup>1</sup>».

Les services mentionnés dans cette définition peuvent être organisés selon les trois catégories suivantes :

- Les infrastructures et services de base : approvisionnement en eau potable et assainissement, gestion des déchets, transports, énergie.
- Les services sociaux : éducation, santé, logement, services à la petite enfance et aux personnes âgées.
- Les services concernant la qualité de vie : sécurité publique, planification urbaine, culture et loisirs, sports, espaces publics.

Alors que le deuxième groupe inclut des services qui sont fondamentaux pour le développement humain, les services du premier groupe forment la trame sur laquelle se développent et fonctionnent les établissements humains. Tout le monde a besoin d'eau, de toilettes, d'énergie, de se débarrasser des déchets domestiques et de se déplacer. Pour cette raison, ce rapport se

<sup>1</sup> United Nations, *Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, article 84, New York, 1996.



### Encadré 1. Les principales compétences des gouvernements locaux dans le monde

**Services** : distribution de l'eau et assainissement, collecte des déchets, transport public, éclairage public, propreté urbaine, marchés et espaces verts, toilettes publiques, contrôle de la pollution, santé publique et protection de l'environnement, services à la petite enfance, bibliothèques et activités culturelles, services sociaux (partagés généralement avec d'autres niveaux de gouvernement), état civil, veille sanitaire, cimetières et, dans de nombreux pays, la santé, l'éducation, le logement et la police municipale.

**Infrastructures** : pompage et distribution de l'eau, évacuation et traitement des eaux usées et des eaux pluviales, voirie, ponts et chaussées, traitement des déchets solides, terminaux de bus, écoles, équipements des parcs, jardins, terrains de sports et autres espaces publics.

**Bâtiments et logements** : contrôle de l'urbanisme, gestion des bâtiments publics, réglementation des locations de logements.

**Planification urbaine** : planification urbaine et de l'utilisation du sol, gestion du foncier et application des réglementations en la matière.

**Autres** : développement économique local et tourisme.

<sup>2</sup> Le rapport se concentre sur la gestion et la distribution d'eau potable à usage domestique. Il ne prend pas en compte la gestion et la protection des ressources en eau ou l'eau à usage agricole ou industriel.

<sup>3</sup> Cf. les textes internationaux de référence sur la définition de la gestion locale des déchets domestiques. Les déchets domestiques se distinguent des déchets industriels et hospitaliers (potentiellement dangereux) pour lesquels la gestion est souvent une compétence de niveau national. Voir également les références sur les méthodes de retraitement des déchets (enfouissement, incinération, recyclage, compostage, etc.).

<sup>4</sup> Le rapport se concentre sur le système de gestion et de régulation des transports publics et des infrastructures urbaines correspondantes (gares et terminaux). Dans certains pays ou régions, la gestion de la voirie est également incluse.

<sup>5</sup> L'énergie n'est pas toujours une compétence locale, mais la gestion locale de la distribution d'énergie est un important débat dans certains pays et régions. De plus, la réduction de la consommation d'énergie a des implications dans les services de transports, la gestion des déchets et de l'eau.

concentre sur les services locaux de base suivants :

- Approvisionnement en eau potable<sup>2</sup> ;
- Assainissement de l'eau (comprenant la captation et le traitement des eaux usées et des eaux pluviales) ;
- Gestion des déchets solides (comprenant le ramassage, le traitement et le recyclage<sup>3</sup>) ;
- Transports urbains<sup>4</sup> ;
- Énergie<sup>5</sup>, généralement l'électricité.

Parce que les besoins des citoyens sont divers et évoluent, une certaine flexibilité a été donnée à chaque région pour modifier ce groupe de cinq services selon le contexte régional. Le chapitre Asie-Pacifique fait référence à la réhabilitation des taudis (*slum upgrading*) et à la prévention des catastrophes naturelles ; le chapitre sur l'Eurasie prend en compte la distribution de l'eau chaude pour le chauf-

fage ; celui sur l'Amérique du Nord couvre Internet à haut débit, comme le fait celui sur l'Europe qui s'intéresse également aux services à la petite enfance et aux personnes âgées. Le chapitre Amérique latine inclut un débat sur la sécurité urbaine et le rôle croissant des gouvernements locaux dans la construction de villes plus sûres. De plus, bien que le rapport soit basé sur l'analyse de ces secteurs des services de base, son but est de contribuer à une vision holistique de la fourniture des services locaux de base. Après tout, les gouvernements locaux sont souvent confrontés à des défis politiques, sociaux, économiques et environnementaux qui ne peuvent être résolus adéquatement par des interventions sectorielles particulières et isolées.

Il existe des différences significatives quant à l'importance des compétences accordées aux différents niveaux de gouverne-

ment en matière de prestation de services de base, ainsi que quant aux rôles réels des gouvernements locaux sur le terrain, que ce soit pour le financement, la gestion, la prestation ou le contrôle, et cela quelles que soient leurs responsabilités formelles. Dans certains pays, les gouvernements locaux sont encore considérés comme des organes du gouvernement central, ce qui signifie qu'ils travaillent sous son contrôle, dans certains cas sans qu'aucune autonomie ne leur soit reconnue légalement. Dans la plupart des cas, cependant, les autorités locales jouent un rôle dans la prestation de services, que ce soit dans la planification urbaine et la gestion des sols, la mobilisa-

examinent les relations des gouvernements locaux avec les autres niveaux de gouvernement (nationaux et infranationaux), avec le secteur privé et la société civile. Une attention particulière est consacrée aux moyens de garantir un niveau minimum de services à chacun, tout en assurant la durabilité financière et environnementale de ces services. Chaque chapitre se termine par des recommandations politiques pour contribuer à réaliser ces différents objectifs dans le contexte des défis existants et futurs dans chaque région.

**Cadres institutionnels et légaux** : Chaque chapitre résume les rôles et compétences



### Encadré 2. Le concept de décentralisation<sup>6</sup>

Dans ce rapport, la décentralisation est définie par l'existence :

- d'**autorités locales distinctes** des autorités administratives de l'État,
- disposant d'une certaine **autonomie et de compétences propres**, dotées de leurs propres pouvoirs, ressources et capacités, définies et exercées dans le cadre des lois,
- avec une **légitimité politique issue d'élections démocratiques** qui déterminent la manière d'exercer le pouvoir et qui rendent les autorités locales responsables devant les citoyens de leur juridiction.

tion des ressources, la fourniture de services ou leur contrôle. En résumé, il existe un large éventail de moyens que les gouvernements locaux peuvent utiliser pour contribuer à l'amélioration des services de base et, en conséquence, à la qualité de vie de leurs citoyens.

### Le champ d'analyse de GOLD III : les services de base dans leurs contextes locaux

Les sept chapitres régionaux de ce rapport abordent un ensemble de thèmes communs qui définissent les modalités de prestation des services locaux de base. Les chapitres

officiels des différents niveaux de gouvernement pour la réglementation, la fourniture, la gestion et le contrôle des services de base. Une attention particulière est apportée au rôle des gouvernements locaux et aux avancées de la décentralisation. Les services de base dépendent de leur contexte géographique et doivent répondre à un ensemble de réalités locales. La décentralisation de la gestion de la plupart des services de base renvoie fondamentalement au principe de subsidiarité : les décisions doivent être prises par le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens qui est en mesure de les appliquer le plus efficacement.

<sup>6</sup> Extrait de CGLU, *La décentralisation et la démocratie Locale dans le monde*, GOLD I, Paris, L'Harmattan, 2008.



Dans les systèmes décentralisés, les gouvernements locaux sont investis de pouvoirs leur permettant d'organiser la prestation des services de base. Ils sont considérés, en général, comme l'« autorité organisatrice » de ces services. Une autorité organisatrice est un organisme public avec une compétence légale et politique qui lui permet de planifier et réglementer le service dans un domaine particulier<sup>7</sup>. Elle détermine la propriété des infrastructures, les modalités d'accès au marché (monopole ou concurrent) et définit les objectifs d'accessibilité, le niveau tarifaire et les normes techniques et environnementales qui devront être appliquées.

**Accès** : Le rapport passe en revue les données sur la couverture et la qualité des services locaux de base, les disparités d'accès entre et dans les pays. Dans certains pays, le manque de données fiables ou comparables, ou les controverses portant sur la manière de définir des standards « pertinents » de services, ont compliqué cette tâche. Par exemple, pour les pays à revenu élevé (et pour de nombreux pays à revenu moyen), on considère que l'approvisionnement en eau est satisfaisant si c'est de l'eau potable, desservie directement dans chaque foyer, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Cependant, les seules données disponibles sur l'eau au niveau mondial indiquent seulement la proportion de la population qui a accès à l'eau potable<sup>8</sup> à domicile et la proportion ayant un accès à une « source d'eau améliorée » : les robinets publics ou les bornes-fontaines, les puits avec pompes, les sources ou les puits protégés et le captage de l'eau de pluie. Les robinets publics et bornes-fontaines sont classifiés comme « sources d'eau améliorées », même lorsque l'accès à ces sources signifie une longue file d'attente, une disponibilité sporadique, une lourde charge à transporter, et parfois une eau non-potable. Les problèmes sont similaires pour l'assainissement. Dans les pays à re-

venu élevé (et dans de nombreux pays à revenu moyen), un traitement des eaux satisfaisant signifie des toilettes domestiques (à chasse d'eau mécanique ou manuelle) raccordées à un système de captation, d'évacuation et de traitement des eaux usées. L'unique indicateur disponible au niveau mondial définit l'accès à des « installations d'assainissement améliorées », ce qui comprend : des toilettes à chasse d'eau raccordées aux égouts, à une fosse septique ou à une latrine à fosse, des latrines couvertes et aérées, des latrines pavées et des cabinets d'aisance à compost<sup>9</sup>. Un autre problème concerne les données. En général, elles sont collectées par les gouvernements nationaux et les agences internationales sur la base d'enquêtes et d'échantillons qui présentent la proportion de la population urbaine et rurale avec accès aux services, mais qui ne précisent pas l'emplacement géographique. De ce fait, l'information sur les inégalités locales concernant la prestation des services de base est très limitée. Les gouvernements locaux ont rarement accès aux données des recensements d'une manière qui leur facilite le travail de localisation des lieux où la fourniture des services fait défaut. Ces enquêtes répondent plus aux besoins des gouvernements nationaux et des agences internationales qu'à ceux des gouvernements locaux pourtant compétents en matière de prestation de services.

Malgré les données limitées, l'ampleur des différences d'accès et de qualité de la prestation des services de base à travers le monde est évidente. Dans les pays à revenu élevé et certains pays à revenu moyen, toute ou presque toute la population est bien desservie. Dans la plupart des pays à revenu moyen, la proportion de la population ayant accès aux services de base a augmenté significativement entre 1990 et 2010. Cependant, dans les pays à faible revenu et dans certains pays à revenu moyen, la moitié ou plus de la moitié

<sup>7</sup> Voir la norme ISO 24510 pour l'eau et le traitement de l'eau : « L'autorité responsable est l'entité qui a la responsabilité globale pour la prestation du service à la population dans une zone géographique donnée ». Voir aussi: <http://www.uitp.org/public-transport/organising-authorities/>

<sup>8</sup> OMS/UNICEF, *Progres son Drinking Water and Sanitation*; 2012 Update, New York and Geneva, Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, 2012.

<sup>9</sup> OMS/UNICEF, 2012.

de la population connaît toujours un déficit dans la fourniture des services. En 2010, en Afrique subsaharienne, seulement 16% de la population avait un accès à l'eau à domicile, soit une augmentation de 1% par rapport à 1990. En Asie du Sud, le taux d'accès était de 25% en 2010 contre 20% en 1990<sup>10</sup>. Même avec les faibles standards retenus sous la mention « installations améliorées » pour l'assainissement, seulement 30% de la population d'Afrique subsaharienne et 41% de la population d'Asie du Sud avait accès à ces services en 2010. Respectivement 41% et 25% de ces populations d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne sont toujours contraintes de faire leurs besoins en plein air<sup>11</sup>.

**Gestion et financement** : La conception et la mise en œuvre des modèles de gestion et de financement sont également analysées. Les modèles de gestion incluent la prestation publique directe, la prestation par le secteur privé, les partenariats public-privé, ainsi que les partenariats public-ONG et public-communauté locale. Quand la prestation n'est pas directement assurée par le secteur public, le rapport analyse la capacité des gouvernements locaux à assurer un contrôle sur les opérateurs extérieurs et la qualité de la mise en concurrence, le suivi ainsi que la bonne exécution des contrats et éventuellement les sanctions en cas de non-respect des conditions contractuelles.

Pour le financement, les chapitres examinent le financement des compétences décentralisées (notamment les pouvoirs des autorités locales sur les taxes et les tarifs des services). Ils analysent également la mise en œuvre des « 3T », concept qui a été initialement développé par l'OCDE pour assurer le financement durable du secteur de l'eau, mais qui est applicable aux autres services publics. Les 3T définissent les trois sources principales de financement des services de base de la manière suivante : les Tarifs payés par les usagers

des services, les Taxes ou impôts locaux ou nationaux payés par les citoyens et distribués par l'intermédiaire des subventions gouvernementales, et enfin les Transferts ou dons qui proviennent des bailleurs de fonds internationaux (pour les pays en développement). En plus des 3T, les financements par emprunts, émissions d'obligations, ou les investissements des opérateurs privés sont également examinés puisqu'ils permettent de répondre aux besoins de financement. Cependant, comme ces financements doivent être remboursés, ils ne sont pas considérés comme des financements « en dernière instance » au même titre que les 3T. Les tarifs et les subventions sont également analysés par rapport à l'incidence qu'ils ont sur l'accès aux services pour les pauvres.

**Les défis existants et futurs** : Chaque chapitre rend compte des principaux facteurs qui affectent actuellement la prestation optimale des services ainsi que des défis économiques, démographiques et environnementaux (tels que le changement climatique et la prévention des catastrophes) qui auront probablement un impact sur les services de base dans un futur proche.

**Études de cas** : Dans chacun des chapitres régionaux, des exemples de solutions innovantes sont donnés afin d'illustrer les diverses réponses apportées par les gouvernements locaux et par leurs partenaires pour faire face aux principaux défis. Des exemples de succès mais aussi d'échecs peuvent être de précieux instruments d'apprentissage pour les gouvernements locaux à travers le monde.

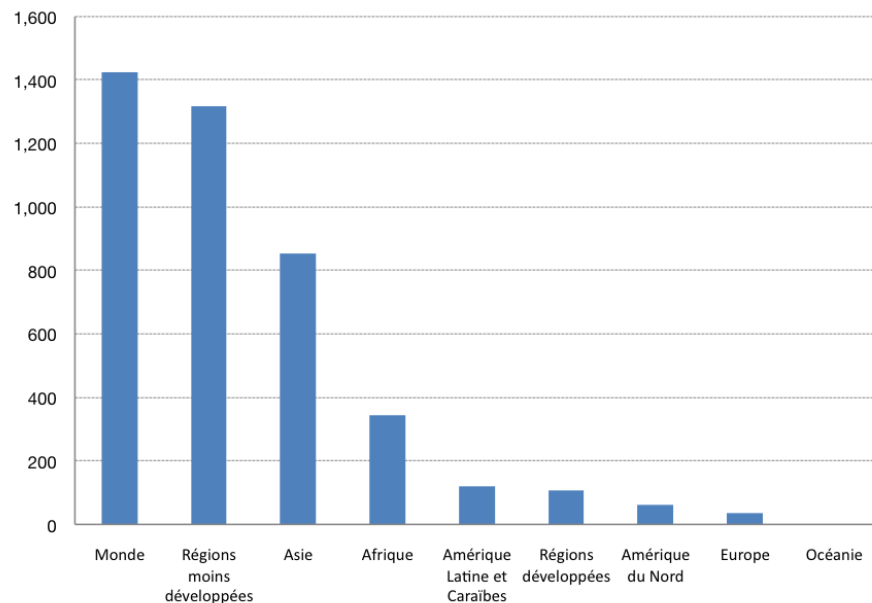
### La prestation des services de base dans un monde en urbanisation

GOLD III se concentre en particulier sur les zones urbaines et sur les défis que représentent la prestation des services de base dans le contexte d'une urbanisation

<sup>10</sup> OMS/UNICEF, 2012.

<sup>11</sup> OMS/UNICEF, 2012.

**Figure 1. Augmentation prévue de la population urbaine entre 2010 et 2030 (en millions d'habitants)**



Source : Nations unies (2012)<sup>12</sup>

mondiale accélérée. Durant les dernières décennies, certains gouvernements des grandes métropoles ont vu leur population augmenter parfois de plus de vingt fois et, dans certaines villes, de plus de cent fois. Dans les pays à revenu élevé et moyen supérieur, la plus grande partie de la population (et de l'activité économique) est d'ores et déjà basée dans les zones urbaines. Cependant, se concentrer sur la question urbaine est également pertinent pour les pays à revenu moyen inférieur et faible, qui connaissent actuellement une croissance urbaine élevée. Les projections de l'ONU indiquent que l'essentiel de la croissance démographique mondiale dans les prochaines décennies (une projection de 1,4 milliard de personnes) aura lieu dans les zones urbaines, et presque en totalité dans les pays aujourd'hui classifiés comme à revenu faible et moyen<sup>13</sup>.

Un aspect déterminant de l'avenir du monde repose donc sur la capacité des gouvernements nationaux et infranationaux à rattraper le retard accumulé dans la pres-

tation des services de base en milieu urbain et à délivrer des services de base au futur 1,4 milliard de citoyens.

Ce rapport considère comme « urbain » tout établissement humain défini par chaque État comme urbain. Dans certains pays, cela inclut des centres avec une population de quelques centaines d'habitants, alors que dans d'autres pays, seuls les établissements humains avec plusieurs milliers d'habitants sont considérés urbains. Ces différences de définition rendent les comparaisons internationales difficiles. Par exemple, l'Inde serait considérée comme urbaine à plus de 50%, au lieu de 30% actuellement, si l'on utilise les définitions urbaines de la Suède ou du Pérou<sup>14</sup>. Les taux d'accès aux services en zones rurales et en zones urbaines mentionnés dans ce rapport doivent donc être interprétés avec précaution.

L'aptitude des gouvernements à faire face à l'urbanisation a de profondes répercussions sur la fourniture des services de base

<sup>12</sup> Nations unies, 2012. Noter que durant cette période les projections prévoient que la population rurale n'augmentera pas.

<sup>13</sup> Nations unies, *World Urbanization Prospects : The 2011 Revision*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, 2012: <http://esa.un.org/undp/wup/index.htm>.

<sup>14</sup> David Satterthwaite, *Urban myths and the mis-use of data that underpin them*, p.83-99, Jo Beall, Basudeb Guha-Khasnobis and Ravi Kanbur (editors), *Urbanization and Development: Multidisciplinary Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 2010.



et sur la capacité à atteindre les objectifs et cibles internationaux sur l'accès et la qualité des services. Cela ne signifie pas que la prestation des services de base soit moins importante en zone rurale. En effet, même dans un monde urbanisé, plus des deux tiers de la population dans la plupart des pays à faible revenu est rurale, et certaines des plus grandes insuffisances constatées dans la prestation des services de base se trouvent en zone rurale. Pour autant, il existe des différences significatives dans les modes de fourniture des services et les dispositions institutionnelles appropriées aux contextes urbains ou ruraux. De plus, les populations urbaines ont des caractéristiques et des besoins distincts.

Les grandes agglomérations urbaines densément peuplées exigent différents types de services pour l'eau, l'assainissement, la collecte et la gestion des déchets solides et le transport public. Par exemple, les puits d'eau protégés et les latrines peuvent fournir une eau de bonne qualité et un assainissement satisfaisant dans de nombreux contextes ruraux, mais sont totalement insuffisants dans la plupart des grandes villes. L'absence de reconnaissance, par le système des Nations unies, de ces différences dans, par exemple, la définition du terme « installations d'assainissement améliorées », signifie que les statistiques officielles peuvent surestimer l'état et la qualité de l'offre dans les zones urbaines.

On observe également des différences au sein de la population desservie par les gouvernements urbains et ruraux. Les villes incluent souvent des concentrations importantes de citoyens pauvres qui vivent dans des quartiers informels. Le manque de fourniture d'infrastructures dans ces zones peut représenter un défi mais, dans de nombreux endroits, les citoyens pauvres se sont également organisés et ont travaillé avec les gouvernements locaux pour trouver des solutions. Un grand nombre

des réformes sociales qui ont transformé les conditions de vie et de santé des populations urbaines pauvres dans les pays qui sont aujourd'hui à revenu élevé, ont été des réponses aux demandes de groupes organisés de citoyens pauvres au cours du 19<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, les organisations et les fédérations d'habitants des taudis<sup>15</sup> et autres groupes à faibles revenus (tels que les femmes travailleuses indépendantes et les ramasseurs informels d'ordures) jouent un rôle similaire dans les pays à revenu faible et moyen<sup>16</sup>.

## Gouvernance et gouvernance multi-niveau

### Gouvernance

Outre l'examen du rôle des gouvernements dans la prestation de services, le rapport GOLD III cherche à explorer la nature des relations entre les différents niveaux de gouvernement ainsi qu'entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, c'est-à-dire la « gouvernance » des services locaux de base. Le concept de gouvernance comprend les mécanismes, les processus et les institutions à travers lesquels les citoyens, la société civile et le secteur privé articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux et remplissent leurs obligations<sup>17</sup>.

Les débats sur le développement dans les pays à revenu faible et moyen au cours des années 1980 ont souvent fait référence au concept de « bonne gouvernance ». La prise en considération de ce concept élargit l'analyse puisqu'il dépasse les domaines institutionnels et légaux pour aborder également les questions de transparence, la nécessité de rendre des comptes, le contrôle de la corruption et la participation citoyenne dans la prise de décision et la prestation de services.

Le concept de la bonne gouvernance a d'abord été utilisé par les agences de

<sup>15</sup> Ce rapport utilise le terme « taudis » à côté de celui de « quartiers informels ». Bien que le mot « taudis » ait été considéré historiquement comme péjoratif, il a récemment été approprié par les habitants de ces quartiers qui se sont organisés en fédérations et se sont auto-proclamés « habitants des taudis ». Le terme « taudis » est également utilisé par les estimations mondiales du déficit en logements recueillies par les Nations unies. Pour une discussion plus précise sur les méthodes de classement des différents types de logements précaires qui sont achetés, loués ou construits par ceux qui ont des revenus très limités, voir *Environment and Urbanization* 1 (2) October (1989), qui peut être consulté sur <http://eau.sagepub.com/content/1/2.toc>.

<sup>16</sup> Cf. <http://www.sdi-net.org>; ainsi que David Satterthwaite and Diana Mitlin, *Reducing Urban Poverty in the Global South*, Routledge, London, 2014.

<sup>17</sup> UNDP, *Governance for sustainable human development*, United Nations Development Programme, New York, 1997.

coopération et les banques de développement et se référait avant tout aux États. Il n'était pas appliqué aux gouvernements locaux. Pour autant, la bonne gouvernance locale a joué un rôle central dans l'amélioration de la fourniture des services de base dans les pays aujourd'hui à revenu élevé. Dans la plupart des pays d'Europe, des gouvernementaux locaux ont œuvré pour améliorer la qualité et la couverture des services locaux de base entre la fin du 19e siècle et le début du 20e<sup>18</sup>. Plus récemment, des améliorations dans la prestation des services de base ont résulté des processus de démocratisation, de décentralisation, et d'une meilleure manière de rendre des comptes et d'assurer la transparence des décisions dans de nombreux pays, comme cela sera abordé dans ce rapport. Cela constitue un rappel de l'importance de la bonne gouvernance au niveau local.

Il y a une grande diversité d'acteurs engagés dans la gouvernance des services locaux de base. Dans le seul secteur privé, cela va des entrepreneurs individuels qui vendent l'eau dans les zones informelles aux grandes entreprises multinationales qui travaillent dans les domaines de la distribution de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets solides et des transports publics. La « société civile », quant à elle, est également plurielle et inclut les syndicats, les ONG, les organisations de base, depuis les petites coopératives jusqu'aux fédérations nationales d'habitants des taudis, ainsi que les associations de voisinage, de professionnels ou d'affaires. Les groupes de la société civile représentent un ensemble d'intérêts et de priorités (souvent en concurrence) et ils peuvent également appliquer le concept de bonne gouvernance à leurs propres activités.

### **Gouvernance multiniveau**

Comme cela a déjà été abordé, la nature essentiellement « locale » des services de base, associée au principe de subsidiarité,

suggère qu'un rôle primordial revient aux gouvernements locaux dans la gouvernance des services de base. Toutefois, ces services sont gouvernés par un système complexe dans lequel l'autorité est partagée entre de multiples niveaux. Les principes de décentralisation et de subsidiarité, en ce sens, fonctionneront seulement dans le cadre d'un système de « gouvernance multiniveau<sup>19</sup> » efficace. Selon Marks et Hooghe, « la gouvernance multiniveau émerge quand des experts des différents niveaux de gouvernement partagent la responsabilité de la réglementation et de la formulation des politiques, généralement conjointement avec des groupes d'intérêts<sup>20</sup> ».

Même quand les gouvernements locaux sont les autorités organisatrices des services de base, d'autres acteurs publics et d'autres partenaires extérieurs sont généralement impliqués dans différents aspects de la réglementation, du financement, de la gestion ou de la prestation. Par exemple, les infrastructures de transports publics peuvent être financées et gérées par des gouvernements de métropole plutôt que par des municipalités seules. Dans l'Union européenne, la gouvernance partagée entre la Commission européenne, les États membres et les gouvernements locaux est devenue importante pour la définition des normes, les financements et la réglementation des marchés. Le concept de gouvernance multiniveau se réfère à diverses formes de collaboration verticales aussi bien qu'horizontales. Les gouvernements locaux peuvent décider, par exemple, de mettre en place des partenariats entre municipalités voisines (intercommunalité) pour la fourniture de services afin de poursuivre des objectifs et des intérêts communs, pour mieux gérer des ressources limitées grâce à des économies d'échelle, par exemple, pour des stations de traitement des déchets ou d'épuration de l'eau. Même dans un rapport qui se concentre sur la gouvernance locale, la notion de gouvernance multiniveaux contribue à approfondir l'analyse des services locaux de base

<sup>18</sup> Peter Clark, *European Cities and Towns 400-2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

<sup>19</sup> Il n'y a pas de définition universellement reconnue de la gouvernance multiniveau. L'OCDE définit la gouvernance multiniveau comme un partage explicite ou implicite de la prise de décision, des compétences, du développement et de la mise en œuvre entre différents niveaux administratifs et territoriaux. OCDE, *La gouvernance de l'eau dans les pays OCDE*, une approche pluri-niveau, études de l'OCDE sur l'eau, Paris, 2011. Dans le contexte de l'Union européenne, « le Comité des régions conçoit le principe de la gouvernance multiniveau comme l'action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales, fondée sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité et sur le partenariat, pour la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne » (CdR 273-2011 fin).

<sup>20</sup> Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative government and politics: an introduction*, p. 282, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007.

qui nécessite de prendre en considération l'effectivité et l'efficacité des relations entre les différents acteurs et secteurs : public, privé, parties prenantes de la société civile aux niveaux local, national et international.

### Le rôle du secteur privé dans la prestation des services de base

Comme cela apparaît tout au long du rapport, la participation du secteur privé dans la gouvernance des services de base peut prendre différentes formes en fonction de la propriété des infrastructures, des investissements, de la prise de risque, des formes d'administration et de la durée des contrats (cf. le tableau 1 sur la participation du secteur privé dans le domaine de la distribution et du traitement de l'eau). Cette section présente un bref aperçu de certains des plus importants modèles de participation du secteur privé<sup>21</sup>.

Dans les cas les plus extrêmes, la privatisation (*divestiture* en anglais) correspond au transfert de la propriété du service ou de son infrastructure du secteur public au secteur privé. Cependant, dans la plupart des cas, la participation du privé prend la forme d'un « partenariat public-privé » (PPP) dans le cadre duquel les rôles et les responsabilités sont partagés entre les secteurs public et privé.

Même dans les cas de privatisation, l'instance publique conserve un rôle d'autorité de contrôle sur les prix et la qualité du service. Une compagnie privée peut acheter des parts dans une entreprise publique et assumer la gestion du service, mais le gouvernement conserve généralement un contrôle indirect sous la forme d'une licence concédée à une entité privée pour fournir le service au public, et exerce un contrôle à travers une autorité de régulation du secteur comme en Angleterre<sup>22</sup>.

D'autres modèles de participation du secteur privé n'impliquent pas de transfert d'actifs. Dans sa version la plus simplifiée, un opéra-

teur privé peut se voir concéder un contrat par l'autorité organisatrice pour des tâches spécifiques, par exemple construire des toitures publiques ou un ensemble de bornes fontaines. Cela nécessite généralement une mise en concurrence avec appel d'offre<sup>23</sup>.

Un contrat de partenariat *BOT* (*build-operate-transfer*), est une des formes les plus communes de PPP. Dans le cadre de ce type d'accord, le gouvernement local délègue généralement la construction, l'exploitation et la maintenance des infrastructures (par exemple le réseau de distribution d'eau ou d'égouts) à une entreprise privée pour une période spécifique pendant laquelle elle lève les fonds et se paie avec les revenus. Le partenaire privé gère l'infrastructure et le gouvernement paie pour l'approvisionnement. À la fin du contrat, les actifs sont généralement transférés à l'institution publique. Les modèles *BOT* sont communément utilisés dans le cadre des constructions d'infrastructures nouvelles, notamment pour la réalisation de stations de traitement des eaux ou d'épuration, souvent bâties sur des terrains mis à disposition par les gouvernements.

Un dérivé du modèle *BOT* est le modèle *BOOT*, *build-own-operate-transfer* où l'entreprise privée détient la propriété des infrastructures jusqu'à ce que la période de concession prenne fin. Il y a également le modèle *BOO*, *build-own-operate*, où l'entreprise privée jouit de la propriété des actifs.

Dans un contrat de concession, le contractant prend en charge la gestion du service et investit dans la maintenance et l'expansion du service, assumant le risque commercial. Les concessions ont des durées contractuelles plus longues que la plupart des autres formes de contrat afin de permettre à l'opérateur de rentabiliser ses investissements. À la fin du contrat, les actifs sont transférés à l'autorité publique, mais une autre concession peut être décidée. Le rôle de l'autorité

<sup>21</sup> NdT : Suivant le CEF-OPPP, cette présentation se réfère à la délégation de service public, aux contrats de partenariat, BEA, BEH, AOT-LOA. (cf voir : [http://www.cefopp.org/page.asp?ref\\_arbo=2180](http://www.cefopp.org/page.asp?ref_arbo=2180)).

<sup>22</sup> <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>.

<sup>23</sup> NdT : Une différence importante dans la législation française dépend du mode de rémunération du contractant. Si le contrat est « conclu à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de service », le contrat est soumis au Code des marchés publics. Les contrats de délégation de service public où le mode de rémunération est substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service sont soumis à des règles spécifiques.



**Tableau 1. : Modèles de participation du secteur privé dans la prestation du service de distribution et de traitement des eaux**

|                                  | Augmentation de la participation du privé ----- > |                    |           |          |            |                |               |
|----------------------------------|---|--------------------|-----------|----------|------------|----------------|---------------|
|                                  | Contrat de service                                | Contrat de gestion | Affermage | Location | Concession | BOT            | Privatisation |
| <b>Propriété des actifs</b>      | Public  | Public             | Public    | Public   | Public     | Privé / public | Privé         |
| <b>Investissement de capital</b> | Public  | Public             | Public    | Public   | Privé      | Privé          | Privé         |
| <b>Risque commercial</b>         | Public  | Public             | Partagé   | Partagé  | Privé      | Privé          | Privé         |
| <b>Exploitation/ maintenance</b> | Privé / public                                    | Privé              | Privé     | Privé    | Privé      | Privé          | Privé         |
| <b>Durée du contract</b>         | 1–2 ans   | 3–5 ans            | 8–15 ans  | 8–15 ans | 25–30 ans  | 20–30 ans      | Indéfinie     |

Source: Budds, Jessica et Gordon McGranahan (2003)<sup>24</sup>

publique consiste essentiellement à veiller au respect de la réglementation.

Dans un contrat de gestion, l'autorité publique transfère au secteur privé certaines responsabilités d'exploitation et de maintenance du service, mais demeure responsable de l'investissement et de son développement. Le paiement peut être fixe ou dépendre de la performance<sup>25</sup>. Les contrats de location ou d'affermage sont similaires, mais l'opérateur privé détient la responsabilité de l'exploitation, de la maintenance, ainsi que de la facturation, du recouvrement et des relations avec les usagers.

Dans les deux cas, l'opérateur s'occupe du recouvrement mais, sous contrat d'affermage, le contractant est payé selon les résultats de ses activités, le prix-tarif est décidé par l'autorité publique (par exemple pour chaque unité d'eau produite et distribuée). Dans un contrat en forme de location, l'opérateur paie le tarif du bail à l'autorité publique et obtient son bénéfice du solde. Les contrats de service sont généralement des accords de courte durée selon lesquels un opérateur privé prend la responsabilité d'une tâche spécifique, telle que l'installation de compteurs ou la facturation pour un prix

fixé à l'unité. Il existe également des *joint-ventures* (ou participation) où la compagnie de services, formée par un opérateur privé et le secteur public, avec une participation d'investisseurs privés, est sous contrat pour la gestion des services.

Alors que les PPP prennent, dans la majorité des cas, la forme de contrats entre une personne publique et une compagnie privée, le terme « partenariat » se réfère plus généralement à un ensemble d'objectifs partagés et d'accords de collaboration qui vont au-delà de l'accomplissement des termes contractuels.

La prestation de services par le secteur privé dépend des retours sur investissements acceptés (ou attendus). Ceux-ci sont plus aisés à assurer lorsque la demande est forte et les paiements des tarifs facilement recouverts, ou lorsque les budgets publics financent la fourniture privée. Cependant, il y a une grande diversité à la fois du côté de la demande (beaucoup d'usagers ont des capacités de paiement limitées) et du côté de la fourniture (il existe parfois d'importantes carences d'infrastructure et des budgets municipaux très limités).

<sup>24</sup> Jessica Budds et Gordon McGranahan, "Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environment and Urbanization*, 2003, vol. 15, n° 2, pages 87-114.

<sup>25</sup> NdT : Dans le premier cas (rémunération fixe ou indépendante des résultats d'exploitation), la gérance est soumise au Code des marchés publics ; dans le deuxième cas (paiement selon les performances), la gérance se rapproche de la régie intéressée.

## La méthodologie de GOLD III

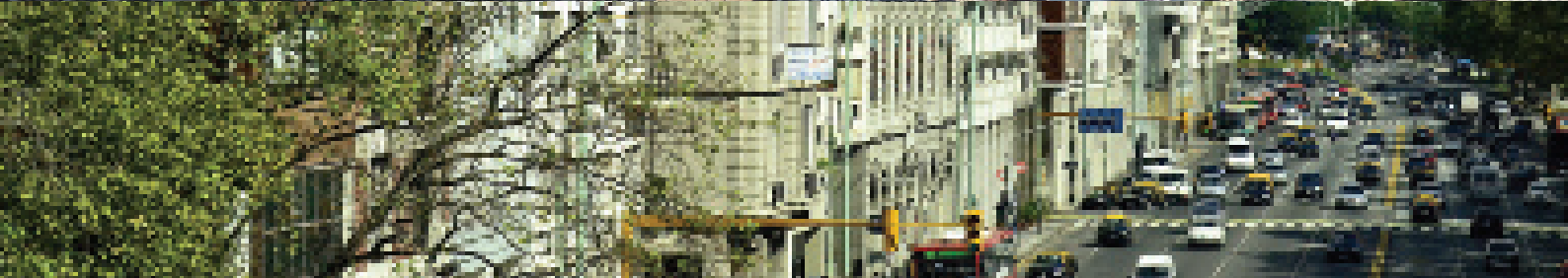
Basé sur une expertise à la fois de praticiens, de responsables politiques et de spécialistes académiques régionaux et locaux, le rapport GOLD III est unique de par sa portée globale et rend compte d'un travail réalisé sur trois ans. Ce rapport est organisé en sept chapitres régionaux en lien avec les structures régionales de Cités et Gouvernements Locaux Unis. Chacun des chapitres régionaux a été préparé par un ou plusieurs auteurs, et chacun d'eux a travaillé sur les enjeux des services de base. Chaque chapitre s'appuie également sur des questionnaires envoyés aux associations nationales d'autorités locales et sur des entretiens avec des représentants élus des gouvernements locaux. En Amérique latine, 238 questionnaires issus de 19 pays ont été complétés, incluant 29 gouvernements de métropole. En Eurasie, les questionnaires ont été envoyés dans tous les pays et 41 questionnaires ont été complétés, dont 25 par des maires. Pour la région Asie-Pacifique, l'enquête a concerné 98 maires et 39 responsables des départements en charge des services locaux de base dans 15 pays. En Europe, les associations de gouvernements locaux et des villes de 28 pays ont répondu aux questionnaires ou ont contribué aux fiches-pays. En Amérique du Nord, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a utilisé une ancienne enquête de ces membres sur l'état des routes et des systèmes de distribution et de traitement des eaux. Sur 346 municipalités interrogées, 123 ont répondu, elles représentent environ la moitié de la population canadienne. Pour les États-Unis d'Amérique, une enquête de la Ligue nationale des villes (NLC) s'est concentrée sur l'adéquation entre les infrastructures locales en place et les besoins actuels des populations et a reçu les réponses de 232 municipalités. Des versions préliminaires des différents chapitres ont été présentées dans des ateliers régionaux début 2013 afin de recueillir et d'intégrer

les expériences de plus de 300 praticiens, spécialistes et représentants politiques des autorités locales et régionales et des associations nationales des autorités locales de plus de 80 pays.

Ce rapport présente une synthèse de l'évolution de la gouvernance des services de base à travers le monde au cours de la dernière décennie. Dans certaines régions, les auteurs ont été confrontés au problème de données et d'informations insuffisantes ou inadéquates, problème qu'ils n'ont pas toujours pu surmonter, notamment pour ce qui concerne les informations sur le financement des services de base. Dans les régions où les informations et les analyses sont plus complètes, le défi a été, à l'inverse, de sacrifier les détails et la diversité afin de pouvoir rendre compte des principales tendances et des principaux points communs. Tous les chapitres présentent des conclusions sur les principaux défis qui pèsent sur la prestation de services pour chaque région, ainsi que des recommandations pour l'amélioration des services de base.

Sur la base des conclusions et recommandations des chapitres régionaux, les conclusions du rapport résument les tendances et les défis qui émergent des régions du monde, et tentent de tirer des enseignements sur les différents modèles de gouvernance, de gestion, de financement et de partenariat. Les conclusions réaffirment ensuite l'importance des services de base et de la participation active des gouvernements locaux pour atteindre les OMD, ainsi que pour les objectifs de l'Agenda mondial du développement post-2015. Le rapport se termine par un ensemble de recommandations politiques qui est présenté à destination des différentes parties prenantes concernées dans le but d'améliorer l'accès universel et la qualité des services de base (gouvernements locaux et nationaux, institutions internationales, secteur privé et société civile).







# AFRIQUE



Le taux de croissance urbaine en constante augmentation en Afrique est un fait sans précédent dans son histoire. Son avenir, comme pour le reste de l'humanité, sera urbain. D'ici à 2050, la population urbaine devrait tripler, passant d'environ 400 millions d'habitants à environ 1,2 milliard. Ce changement démographique représente, entre autres choses, un défi majeur pour les gouvernements locaux dans le domaine de la prestation des services de base.

Bien que des efforts soient réalisés pour répondre à la croissance rapide de la population urbaine, ces efforts ne sont pas suffisants ni assez rapides, surtout pour les habitants des établissements humains informels (où se concentre la majeure partie de cette croissance urbaine). L'amélioration des conditions de vie de ces habitants, de leur santé, de leur éducation, le progrès de la condition des femmes, sont tributaires de l'amélioration de l'accès à l'eau potable, à l'assainissement, à l'énergie et aux services des transports, ainsi qu'à l'élimination des déchets.

Les services de base sont de nature locale, ils doivent répondre aux besoins des personnes, en s'adaptant aux conditions locales, et dépendent des infrastructures locales. D'un point de vue pratique, la prestation de services devrait donc concerner, du moins en partie, les autorités locales.

Ce chapitre tente donc d'analyser le niveau de responsabilités et compétences des gouvernements locaux dans la gouvernance des services de base en Afrique.

## Cadre institutionnel

Du point de vue institutionnel, les États africains sont encore jeunes. L'effort d'adaptation des structures et des institutions (héritées de l'époque coloniale) aux réalités sociales et culturelles du continent est un phénomène relativement récent. L'adoption de systèmes politiques démocratiques et la mise en œuvre de la décentralisation sont en train de donner naissance à des situations nouvelles, avec un renforcement de l'autorité des gouvernements nationaux et locaux et l'émergence de nouveaux acteurs tels que les organisations de la société civile ou du secteur privé. Tous ces acteurs sont concernés, d'une manière ou d'une autre, par la gouvernance des services de base. Les gouvernements locaux jouent un rôle particulier en tant qu'autorité la plus proche des populations. Il existe néanmoins de grandes différences entre les gouvernements locaux à travers tout le continent africain. De plus, l'engagement partiel de la plupart des gouvernements nationaux envers la décentralisation n'a pas encore abouti à une amélioration des services de base.

### **Rôle de l'État**

Dans tous les pays africains, l'État est responsable des ressources qui fonctionnent ces services (captation d'eau, électricité) et de leur acheminement vers les zones de consommation. Il développe également la législation générale et la politique qui encadrent la prestation des services de base. Il est souvent influencé par les organisations internationales pour la définition des normes des services, normes qui sont parfois peu adaptées aux conditions locales.

Étant donné l'ampleur des investissements nécessaires pour les infrastructures des services de base, les États mettent souvent en place des entreprises ou des organismes publics pour profiter des économies d'échelle dans la production et la fourniture des services. Dans de nombreux cas, ces entreprises assurent la production et la distribution, hormis dans les pays où existe une volonté délibérée que les gouvernements locaux participent de la distribution, comme en Afrique du Sud ou en Namibie. Dans ces pays, l'eau en vrac et l'électricité sont fournies aux municipalités ou aux entités régionales qui, à leur tour, les distribuent aux usagers. Dans de nombreux cas, les économies d'échelle imposent une concertation entre les États, les entreprises de services publics et les gouvernements locaux, néanmoins le problème d'accessibilité peut devenir un enjeu important.

### **Rôle des gouvernements régionaux et/ou provinciaux**

Les États ont tendance à déléguer aux gouvernements régionaux et provinciaux la gestion intégrée des ressources hydriques, tout particulièrement la protection des bassins versants, la gestion des nappes aquifères et des bassins fluviaux. Ces gouvernements ont aussi des responsabilités en matière de planification et de gestion des décharges, mais, pour la plupart, ils ne sont pas préparés pour accomplir ces tâches de manière efficace. Il est donc nécessaire d'envisager

une approche de gouvernance multiniveau, afin de coordonner les interventions des différents niveaux de gouvernement (États, gouvernements régionaux et provinciaux et gouvernements locaux) pour améliorer l'efficacité et éviter le chevauchement et la fragmentation des efforts.

### **Rôle du gouvernement local**

La décentralisation signifie que les gouvernements locaux puissent assumer un rôle plus important dans la prestation des services de base. En Afrique de l'Est et australe, la plupart des villes achètent de l'eau en vrac à des entreprises de services publiques ou privées et la distribuent au prix d'achat. En Afrique du Nord, les villes délèguent de plus en plus la prestation des services à des entreprises privées, elles gardent néanmoins le contrôle sur les performances de l'opérateur et sur les tarifs de l'eau. En Afrique de l'Ouest et centrale (excepté le Nigeria), les gouvernements nationaux sélectionnent les entreprises de services publiques (ou privées), et celles-ci assurent la prestation du service et sa tarification en marge du gouvernement local.

La gestion et l'accès aux services d'assainissement sont encore plus en retard que ceux de la distribution de l'eau. Beaucoup de grandes villes n'ont pas de systèmes d'égouts ni de systèmes appropriés de drainage des eaux pluviales. Sans ces infrastructures, la fourniture des services d'assainissement est très difficile et constitue un grave problème pour la plupart des villes.

Les gouvernements locaux sont souvent responsables de la collecte et de l'élimination des déchets solides, mais ils ont, le plus souvent, un financement limité et une faible capacité de gestion. Les impôts locaux sont très souvent insuffisants pour couvrir l'ensemble des coûts, et les gouvernements locaux ont donc besoin du soutien financier du gouvernement national.

Dans toute l'Afrique, la production et la distribution de l'électricité est une compétence nationale et, dans de nombreux cas, des entreprises publiques assurent ce service. Cependant, dans le Nord et le Sud de l'Afrique, de nombreux gouvernements locaux sont responsables de la distribution, et utilisent les revenus pour subventionner d'autres services locaux. En outre, ces gouvernements regroupent tous les services aux usagers dans une seule facture, ce qui leur permet de couper l'électricité en cas d'impayé.

De nombreux gouvernements locaux ont la responsabilité de gérer le transport public, ainsi que la construction et l'entretien des routes locales, mais beaucoup d'entre eux se limitent à la mise en place de la réglementation et au contrôle des opérations des transporteurs privés. La complexité de la gestion du transport public nécessite une collaboration entre les gouvernements nationaux, les gouvernements locaux et, de plus en plus, le secteur privé.

Dans la pratique, il existe de nombreux chevauchements dans le travail des gouvernements centraux et locaux. Dans de nombreux cas, ce sont les ministères, et non les gouvernements locaux, qui contrôlent les opérateurs chargés de la fourniture de services de base. La participation d'institutions et de partenaires internationaux contribue également à cette confusion, par exemple avec les approches sectorielles (*sector wide approaches*) gérées depuis les ministères (dans le secteur

de l'eau, ou dans certains projets de transport comme le « *bus rapid transit* »). En ayant recours à de telles approches, les acteurs internationaux ignorent le principe de subsidiarité et n'appréhendent pas la ville dans son ensemble.

### Accès aux services de base

De nombreux experts affirment que l'une des principales raisons pour laquelle l'Afrique ne parvient pas à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement est une conséquence des insuffisances dans la prestation des services de base et des faibles capacités et ressources des gouvernements locaux (tout particulièrement pour l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets solides).

### Eau et assainissement

Dans tout le continent, on estime que près des deux tiers de la population a accès à des « sources d'eau potable améliorées », et un peu plus de 40% a un accès à des « installations d'assainissement améliorées ». Dans le contexte actuel d'urbanisation rapide, l'écart entre l'offre et la demande est en augmentation constante, et la proportion de citoyens ayant un accès à l'eau courante est en baisse. Bien que certaines villes mettent en place des stratégies pour assurer aux habitants des quartiers informels au moins un accès à un poste d'eau (robinets publics sous forme de bornes-fontaines), ce n'est pas encore la norme. Pour l'assainissement, la plupart des habitants des villes africaines n'ont



**23%** Afrique du Nord

**28%** Afrique subsaharienne

Augmentation de la proportion de la population ayant accès à des sources d'eau potable entre 1995 et 2011, en pourcentage.



encore qu'un accès à des fosses d'aisances, souvent mal entretenues, ou se soulagent en plein air. Les sanitaires sont rares dans la plupart des villes.

### **Déchets**

Bien que de nombreuses villes aient des systèmes formels d'élimination des déchets solides, dans d'autres cas, les ordures sont éliminées par les usagers eux-mêmes, par le biais de décharges sauvages, de l'enfouissement ou par incinération. La plupart des villes n'ont pas de systèmes d'acheminement des déchets vers des zones de transfert (si elles existent) ni vers des décharges contrôlées (qui, si elles existent, sont rarement bien conçues). La majorité des décharges contrôlées se trouvent en Afrique du Nord, en Afrique du Sud, au Botswana et au Zimbabwe. Dans le reste de l'Afrique, on trouve des décharges à ciel ouvert ou des décharges qui deviennent sauvages parce que les municipalités n'ont pas la capacité financière pour les gérer. La nécessité de respecter la réglementation environnementale oblige de nombreux États africains à investir dans des sites d'enfouissement. Dans de rares cas, certains projets ont été financés par le Mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto.

### **Énergie**

Dans de nombreuses grandes villes, moins de 60% des foyers ont accès à l'électricité, et ceux qui y ont accès sont confrontés à des coupures fréquentes. Environ 70% de la population africaine continuent à utiliser des combustibles solides pour la cuisine et le chauffage, ce qui a un impact négatif sur l'environnement et la santé.

### **Transports publics**

L'expansion incontrôlée de la plupart des villes africaines a abouti à un système de transport public fragmenté. Pour obtenir un transport, la plupart des personnes doivent parcourir de longues distances sur des routes dangereuses. Le secteur privé domine le

transport urbain, avec une forte concurrence entre les propriétaires individuels de minibus et d'autobus. Compte tenu des importants embouteillages dans les grandes villes, des initiatives de transport intégré et de bus sur couloir exclusif comme le « *bus rapid transport* » (BRT) ont été récemment mis en place dans certaines villes. En Afrique du Sud et dans des villes d'Afrique du Nord, il existe des tramways et des systèmes de transport ferroviaire. Cependant, la plupart des habitants des villes africaines sont toujours mal desservis.

## **Modèles de gestion et de financement**

### **Modèles de gestion des services de base**

Historiquement, en Afrique, les services de base ont été en grande partie l'apanage des gouvernements nationaux. L'intervention des gouvernements locaux était limitée à la réglementation, à la surveillance et, dans certains cas, à la maintenance des services (sauf quelques exceptions). Durant les années 1980, dans le cadre de l'ajustement structurel, la privatisation des services a été encouragée. Dans les années 1990, par exemple, des entreprises internationales du secteur de l'eau et de l'assainissement se sont installées dans plusieurs pays d'Afrique, mais leur présence a diminué au cours des années 2000. La privatisation à grande échelle n'est pas devenue la norme. Le secteur privé (en particulier dans les anciens pays francophones) se centre sur des contrats de gestion pour moderniser et intégrer les services existants.

La prestation des services de base est, en règle générale, toujours gérée principalement par le secteur public, mais avec des variations. Il n'existe pas de modèle unique d'administration de la gestion de l'eau et de l'assainissement : environ un tiers des pays africains (surtout francophones) a une seule entreprise nationale pour l'eau, et les autres pays ont réalisé quelques processus de décentralisation vers le niveau local. Dans certains cas, différents modèles de gestion ont

été adoptés avec la participation de la société civile et du secteur privé. Les petits prestataires de service jouent un rôle de plus en plus important pour couvrir les quartiers qui ne sont actuellement pas desservis.

Parmi tous les services de base qui sont abordés dans ce rapport, la gestion des déchets solides est probablement le service le plus décentralisé et le plus fragmenté. Dans la plupart des villes, le secteur privé (y compris le secteur informel) et la société civile sont impliqués dans cette activité.

Dans la majorité des pays africains, le gouvernement national gère tous les aspects de la fourniture d'électricité. En Afrique du Sud la situation est cependant différente : plus de 170 municipalités participent à sa distribution. En outre, douze pays d'Afrique ont privatisé la gestion de l'électricité, totalement ou partiellement. Tout récemment, de nombreuses villes africaines ont exploré les sources d'énergie solaire comme alternatives pour faire face à la pénurie, au coût élevé et au manque de fiabilité du réseau d'alimentation électrique.

### **Financement des services de base**

Pour faire face aux défis posés par l'urbanisation rapide en Afrique, un investissement annuel de l'ordre de 5% du PIB du continent est nécessaire au cours des vingt prochaines années. Les investissements annuels actuels représentent la moitié (2,5% du PIB), dont les deux tiers sont pourvus par les Africains eux-mêmes (3 milliards \$US par an). Le secteur public est la source principale de financement et ses ressources proviennent des impôts ou des emprunts. Étant donné le faible niveau de décentralisation des ressources, il est difficile pour les gouvernements locaux d'Afrique de jouer un rôle important dans le financement. La participation du secteur privé reste très modeste, et le modèle PPP promu par la communauté internationale s'est développé essentiellement dans des villes de pays à revenu

moyen comme Johannesburg en Afrique du Sud ou Casablanca au Maroc.

## **Défis actuels et futurs**

### **Rôle des petits et moyens prestataires de services**

L'un des principaux problèmes pour la gouvernance des services de base en Afrique réside dans la double nature des zones urbaines où se côtoient des quartiers informels et des zones plus riches avec un accès formel aux services de base. Dans un avenir immédiat, la fourniture des services de base devra compter sur l'intervention des petits opérateurs indépendants qui fournissent des services aux plus démunis, souvent à un coût supérieur à celui de l'opérateur officiel, qui fournit ses services aux quartiers les plus riches. Il est indispensable que les autorités locales reconnaissent cet état de fait, et qu'elles développent des politiques d'équité et d'inclusion, ainsi que le dialogue entre tous les acteurs.

### **Les défis des partenariats**

La majorité des États africains et des gouvernements locaux sont encouragés à créer des partenariats avec le secteur privé. Les autorités locales sont confrontées à deux questions importantes : comment assurer la viabilité économique du partenariat à long terme ? et comment se préparer pour gérer le partenariat correctement (le partenaire privé ayant généralement de meilleurs outils et une meilleure formation) ? Aujourd'hui, presque aucune autorité locale africaine n'est en mesure de répondre à ce double défi. Néanmoins, l'expérience du Maroc, où il existe une direction nationale pour soutenir les autorités locales dans la négociation de partenariats public-privé, peut être une référence.

### **Le défi de la planification**

Le manque de planification régionale et de cohérence entre les différentes stratégies sectorielles nationales pour la prestation des services de base est un grave

problème. La planification des services de base en réseau doit aller de pair avec la planification urbaine et la gestion des sols, à tous les niveaux de gouvernement. Compte tenu de l'impact des infrastructures de base sur l'augmentation de la valeur des terrains sur lesquels ces infrastructures sont construites, la planification doit être aussi un outil de captation de ces ressources.

### **Recherche de solutions alternatives**

Compte tenu des retards dans le développement des infrastructures des services de base, les villes africaines et les gouvernements locaux sont dans l'obligation de rechercher des solutions alternatives au système de distribution en réseau. Il semble peu probable, dans un futur proche, que des villes entières puissent être équipées avec des services en réseaux. On observe actuellement l'émergence, pour l'eau et l'assainissement, ainsi que dans le secteur de l'énergie, de solutions semi-centralisées ou décentralisées. Les solutions *in situ*, de plus en plus viables, offrent une alternative au modèle des services de base fourni par les pouvoirs publics.

### **Les défis des coûts abordables**

Faire face aux coûts de la prestation d'un service aux citoyens est une question primordiale pour les gouvernements locaux. On estime que le coût du raccordement des foyers aux réseaux d'abduction d'eau et d'assainissement est équivalent à 1% du PIB, mais le coût estimé en l'absence d'un

accès adéquat à ces services s'élèverait à 6,5% du PIB. En d'autres termes, compte tenu de la croissance soutenue du PIB (entre 4 et 5 %), la plupart des pays africains peuvent développer des solutions sans l'aide de ressources externes. Le deuxième problème est l'accès des pauvres aux services de base. Les villes africaines sont parmi les plus inégalitaires au monde. Il existe un écart énorme dans l'accès aux services, dans un contexte où les pauvres doivent payer davantage pour des services de moindre qualité. C'est la raison pour laquelle les villes doivent promouvoir des programmes en faveur des populations pauvres, en utilisant des mécanismes de péréquation.

### **L'adaptation au changement climatique**

Le changement climatique a des conséquences graves et évidentes pour les villes africaines — épisodes récurrents d'inondations, d'érosion côtière, de tempêtes et de sécheresses —. Les États comme les gouvernements locaux n'y sont pas préparés. Il est impératif que des mesures soient prises pour améliorer la résilience des villes, notamment grâce à la construction d'infrastructures permettant d'assurer une protection adéquate, comme des égouts ou des routes pavées. C'est aussi une raison supplémentaire de poids pour améliorer la prestation des services de base pour les pauvres. En effet, ceux-ci vivent bien souvent dans les zones les plus vulnérables aux conditions climatiques extrêmes.



**42 %** Afrique subsaharienne

**94 %** Afrique du Nord

Couverture de l'assainissement urbain en 2011 : installations d'assainissement améliorées.



## Conclusions et recommandations

Dix messages clés sur la gouvernance des services de base dans les villes africaines :

- L'accès aux services de base est essentiel pour améliorer les conditions de vie des habitants, l'efficacité des entreprises locales, l'attractivité des villes et, en fin de compte, la compétitivité des économies nationales ;
- Les progrès en matière d'accès aux services sont corrélés positivement avec une plus grande implication des gouvernements locaux dans la prestation des services ;
- Les progrès sont également beaucoup plus importants lorsque la prestation et la gestion des services s'appuient sur une collaboration multiniveau entre les différents niveaux de gouvernement ;
- L'infrastructure nécessaire à la fourniture des services de base exige un fort investissement en capital, l'intervention de l'État est donc essentielle pour son financement ;
- Dans les villes africaines, la maintenance et la gestion des infrastructures des services de base sont négligées, notamment en raison du manque de clarification sur le partage de responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, ce qui a des conséquences négatives sur l'accès et sur l'efficacité de la gestion des services de base ;
- L'un des principaux problèmes auquel se confronte la prestation des services de base en Afrique est le manque de planification des infrastructures et de la gestion du sol. La planification urbaine stratégique devrait être une pratique courante dans toutes les villes pour que le développement des infrastructures se fasse d'une manière coordonnée, cohérente et opportune ;
- À travers le continent, les gouvernements locaux sont confrontés à une croissance urbaine rapide, les objectifs définis pour la prestation de services évoluent donc rapidement, ce qui aggrave le problème du financement nécessaire pour répondre à cette demande ;
- Le manque d'accès aux services de base pour beaucoup d'habitants, dû à des raisons économiques, est un problème majeur pour les autorités locales ; elles doivent concilier deux objectifs : faire respecter les droits fondamentaux (le droit à l'eau) et assurer la durabilité des services (le financement) ;
- L'utilisation des tarifs, des taxes et des transferts (les 3T) pour financer la prestation des services de base nécessite des subventions des gouvernements nationaux et des transferts des bailleurs de fonds. Compte tenu des limitations financières de la plupart des gouvernements locaux et des États, une tendance vers des partenariats public-privé (PPP) s'était amorcée, mais elle s'est ensuite ralentie avec la crise du système financier et bancaire en 2008. En outre, les coûts de développement *ex ante* pour la mise en œuvre de PPP sont trop importants, d'où la nécessité d'un solide programme de formation pour les villes africaines (sur la négociation et la gestion des contrats de PPP), ainsi qu'une amélioration de la réglementation qui encadre les PPP ;
- À l'heure actuelle, dans la plupart des villes africaines, les secteurs formel et informel se côtoient, notamment pour la fourniture des services de base. Les politiques locales doivent tenir compte de cette réalité et essayer d'établir un lien entre les deux systèmes avec une politique de services commune à toute la ville. Toute prestation de service doit être centrée sur les personnes et guidée par le principe de réalité, ainsi que par la diversité des solutions envisageables, et s'appuyer sur la consultation et le choix démocratique des citoyens. Le débat sur les services de base est au centre d'un débat plus vaste : celui de la démocratie.

# AMÉRIQUE DU NORD



Au Canada et aux États-Unis, les services locaux sont considérés en tant qu'infrastructures publiques de base et sont souvent décrits comme « l'épine dorsale » sur laquelle s'appuient les systèmes économiques et la qualité de vie. Cependant, après des décennies de sous-investissement, les deux pays sont confrontés à d'importants « déficits d'infrastructures » dus à l'absence de maintenance et de construction nouvelles, ainsi qu'à une absence d'investissements stratégiques supplémentaires nécessaires à la croissance. Les citoyens sont généralement témoins de ces problèmes : mauvais état des routes, autobus et métros bondés, routes encombrées et, dans une moindre mesure, systèmes d'alimentation en eau potable et d'égouts dégradés ou la détérioration structurelle des ponts. Sans un réinvestissement important dans les infrastructures publiques, les autorités locales considèrent qu'il leur sera de plus en plus difficile de soutenir la croissance économique et le niveau de vie dans la région.

Les enjeux vont bien au-delà des mécanismes traditionnels de prestation et de financement de ces services publics et infrastructures. Les gouvernements locaux aux États-Unis et au Canada ne disposent pas, à eux tous seuls, des budgets nécessaires pour la reconstruction de ces

infrastructures. Dans les deux pays, les autorités locales possèdent et exploitent la plupart des infrastructures, mais ils ne reçoivent qu'une faible proportion des impôts perçus. L'ampleur des investissements requis exige une plus grande concertation entre gouvernements provinciaux, états fédérés, gouvernements fédéraux et secteur privé. Dans un contexte de restriction du financement, en particulier depuis la récente récession, l'investissement devrait promouvoir une plus grande intégration entre les infrastructures (transports, approvisionnement en eau, assainissement, déchets solides et énergie). Il devrait également être plus « durable » en conciliant des objectifs de croissance économique, de meilleure gestion et d'équité dans l'accès aux services et dans le financement de ces infrastructures. Les défis pour les politiques publiques sont considérables dans les deux pays et sont importants pour améliorer la qualité de vie et conserver la compétitivité de la région sur les marchés internationaux. Cette étude sur l'Amérique du Nord s'appuie sur plusieurs sources : a) les recherches réalisées sur les responsabilités et les autorités au niveau local, sur les modèles de gouvernance pour la prestation de services, les mécanismes de financement et les défis existants et futurs ; b) les sources de données nationales, comme les *Statistics Canada* et le

recensement des gouvernements locaux des États-Unis ; c) les enquêtes auprès des fonctionnaires locaux, quand elles existent, relatives à la fourniture des services locaux, et d) des exemples de pratiques innovantes mises en œuvre dans les gouvernements locaux des deux pays.

Une caractéristique de l'Amérique du Nord est que la fourniture, la gouvernance et le financement des services locaux de base s'inscrivent dans le cadre de systèmes fédéraux complexes. Les États-Unis et le Canada sont des États fédéraux démocratiques où la gestion des services locaux de

ment fédéral joue souvent un rôle de premier plan dans les projets multiniveaux (ou multi-juridictionnels) et dans la planification. Son rôle a évolué au cours du siècle dernier et comprend à présent les investissements dans de nouvelles infrastructures, la maintenance des infrastructures de transport existantes et la coordination régionale et multiniveaux. Au Canada, ces fonctions sont généralement assurées par les gouvernements provinciaux. Aucun niveau de gouvernement ne possède la capacité financière suffisante pour couvrir tous les besoins liés au service du transport, ce qui implique une gouvernance coordonnée et



**En 2009, les transports en commun aux États-Unis étaient assurés par près de 8 000 organisations différentes, depuis les opérateurs à véhicule unique jusqu'aux grands systèmes multimodaux.**

base est partagée entre différents niveaux de gouvernement. Les cadres institutionnels et les modèles de gouvernance dans les deux pays sont étroitement associés aux modes de gestion et de financement. Pour éviter les redondances, les différents services locaux de base sont étudiés ci-dessous, avec les descriptions de leur gouvernance, de leur gestion et de leur financement.

### **Cadre institutionnel et modèles de gestion et de financement**

#### **Transport urbain et la circulation routière**

Les gouvernements locaux, provinciaux/états fédérés dans les deux pays d'Amérique du Nord sont responsables de la plupart des infrastructures de transport, mais les gouvernements fédéraux ont une influence importante sur la réglementation et la fiscalité. Aux États-Unis, le gouverne-

ment fédéral joue souvent un rôle de premier plan dans les projets multiniveaux (ou multi-juridictionnels) et dans la planification. Son rôle a évolué au cours du siècle dernier et comprend à présent les investissements dans de nouvelles infrastructures, la maintenance des infrastructures de transport existantes et la coordination régionale et multiniveaux. Au Canada, ces fonctions sont généralement assurées par les gouvernements provinciaux. Aucun niveau de gouvernement ne possède la capacité financière suffisante pour couvrir tous les besoins liés au service du transport, ce qui implique une gouvernance coordonnée et

#### **Routes et autoroutes**

Les routes font parties de la compétence provinciale, et il n'y a pas d'équivalent canadien à l'*Interstate Highway System* des États-Unis. Le gouvernement fédéral n'intervient pas non plus régulièrement dans la construction et l'entretien des autoroutes urbaines. Au Canada, la plupart des routes et des ponts appartiennent aux gouvernements locaux qui sont responsables de leur fonctionnement. Cependant, un nombre important de nouvelles routes municipales sont construites grâce à des partenariats public-privé (PPP). Au



Canada et aux États-Unis, la plupart des nouvelles zones urbaines sont aménagées par des promoteurs à la suite d'un accord avec la municipalité correspondante. Habituellement, ces accords intègrent aussi la construction de l'infrastructure publique (routes, conduites d'eau et d'égouts) par le promoteur qui, lorsque le projet arrive à son terme, transfère la propriété à la municipalité.

Contrairement au Canada, les États-Unis ont un vaste système d'autoroutes fédérales (*interstate*), avec un partage de la gestion entre les différents niveaux de gouvernement pour le transport de surface (routes, autoroutes et ponts). Les gouvernements locaux, les états fédérés/provinciaux et le niveau fédéral assurent différentes fonctions, depuis la perception des recettes jusqu'à l'investissement et la gestion des infrastructures. Comme au Canada, la plupart des routes locales aux États-Unis sont sous la juridiction des gouvernements locaux. Cependant, alors que les gouvernements locaux ont une compétence sur la plupart des routes locales, le financement provient principalement d'autres sources – comme celles des autorités et organismes étatiques et métropolitains régionaux. Cela conduit à un système hybride dans lequel l'autorité locale opère en liaison étroite avec les autres niveaux de gouvernement.

### **Transports publics**

Comme pour les routes, le gouvernement fédéral canadien n'a pas un programme spécifique d'appui aux transports urbains, même s'il a financé des transports publics dans le cadre de ses derniers programmes d'appui aux infrastructures. Par contre, toutes les provinces proposent des fonds pour le financement des infrastructures de transport, y compris pour l'achat de nouveaux autobus, mais les modalités varient considérablement d'une province à l'autre. Aux États-Unis, beaucoup de systèmes de transports publics

sont exploités par des autorités régionales autonomes, mais il est aussi habituel que des gouvernements municipaux gèrent des infrastructures de transport. En 2009, près de 8 000 organisations différentes fournissaient des services de transport public aux États-Unis, des grands systèmes multimodaux aux fournisseurs de services possédant un seul véhicule. Comme au Canada, le gouvernement fédéral américain fournit des fonds pour les infrastructures de transport.

### **Eau et assainissement**

L'approvisionnement en eau et l'assainissement aux États-Unis et au Canada est fourni principalement par le biais des gouvernements locaux. Aux États-Unis, l'approvisionnement est essentiellement local, et les gouvernements fédérés/provinciaux et fédéraux jouent un rôle important en termes de réglementation et de financement. Au Canada, la province détient une grande part de l'autorité sur la gestion de l'eau, mais la gestion de la distribution de l'eau est effectuée par les gouvernements locaux. La gouvernance des systèmes d'eau et d'assainissement aux États-Unis et au Canada est souvent assurée par des autorités régionales et des districts spéciaux qui recouvrent plusieurs territoires et niveaux administratifs. Les mécanismes de financement combinent plusieurs sources : taxes et redevances, impôts locaux, emprunts (en particulier pour les investissements en capital) et fonds des gouvernements provinciaux/fédérés et fédéraux des pays respectifs. L'accès aux services de base de l'eau et de l'assainissement est garanti pour la grande majorité de la population dans la région.

### **Gestion des déchets solides**

En Amérique du Nord, la gestion des déchets solides est presque entièrement sous la responsabilité des gouvernements locaux. Au Canada comme aux

États-Unis, la gestion des déchets solides, le recyclage et autres services liés aux ordures se fait au niveau local, mais les gouvernements fédéraux contribuent avec des subventions et assurent la réglementation. La collaboration multiniveau et la participation de prestataires privés sont fréquentes dans les deux pays. La délégation de la gestion des services des déchets solides est aussi habituelle chez les gouvernements locaux aux États-Unis. Il y a de plus en plus d'expériences avec de nouvelles technologies pour la transformation des déchets en énergie ou avec des approches *cradle-to-cradle* (zéro déchet) pour la gestion des déchets solides.

### **Énergie et Internet à haut débit**

Bien que cela soit essentiel pour les habitants des villes, en Amérique du Nord l'énergie (y compris l'électricité et le gaz naturel), les télécommunications et l'Internet à haut débit ne sont pas de la compétence des gouvernements locaux. Cela est principalement dû à des économies d'échelle. Ce problème d'échelle explique aussi pourquoi la fourniture d'eau et l'assainissement sont presque toujours une responsabilité des gouvernements locaux et fédérés/provinciaux en Amérique du Nord, tandis que l'électricité, le gaz naturel et l'Internet à haut débit se gèrent au niveau national.

Contrairement à d'autres catégories d'infrastructure, les services de l'électricité et du gaz naturel ainsi que les communications à haut débit sont généralement fournis, aux États-Unis, par des prestataires du secteur privé. Rares sont les gouvernements locaux qui peuvent fournir ces services à travers des entreprises publiques et les exploiter directement. Quel que soit le fournisseur, les gouvernements fédérés et fédéraux ont un niveau d'autorité significatif dans la réglementation de l'ensemble de ces services.

### **Défis actuels et futurs**

La complexité des systèmes fédéraux en Amérique du Nord n'est pas le seul défi à relever pour la prestation des services locaux de base et pour l'investissement et la construction d'infrastructures publiques. Dans les deux pays, les vastes étendues et la géographie compliquent les modes de prestation. Les gouvernements des États-Unis fournissent des services à plus de 300 millions de personnes, et les gouvernements du Canada en fournissent à 33 millions de personnes. Les coûts de construction et d'entretien de certains services, qui doivent couvrir de vastes espaces géographiques et une population importante, se traduisent souvent par des monopoles naturels exploités par des entreprises mixtes public-privé et, de plus en plus, par des partenariats public-privé. Les autorités régionales multiniveaux et les districts spéciaux sont les mêmes dans les domaines du transport, de la circulation routière, de l'eau et des égouts et de la gestion des déchets solides.

Au-delà des difficultés inhérentes aux systèmes fédéraux décentralisés et aux problèmes de géographie et d'échelle propres à ces deux pays, les gouvernements locaux de la région sont confrontés à de nombreux défis pour la prestation des services de base :

- (1) *L'obsolescence des infrastructures et les problèmes de maintenance qui en résultent* représentent, pour les autorités politiques, un choix difficile à faire entre le maintien de l'infrastructure actuelle ou son remplacement coûteux à une date ultérieure ;
- (2) *La demande de nouvelles infrastructures*, rendue nécessaire du fait d'une augmentation croissante de la population et de l'expansion des zones urbanisées ;
- (3) *L'identification et la mise en œuvre de mécanismes de financement et de tarification* qui soient durables,

politiquement viables, et qui permettent le recouvrement des coûts de construction, d'exploitation et de maintenance des infrastructures ;

- (4) *L'équité et l'accès* qui, même si les taux sont relativement bons par rapport aux normes internationales, font tout de même face à des défis en termes de variation dans la qualité des services dans toutes les juridictions et, dans certains cas exceptionnels, dans l'accès aux services de base pour des communautés spécifiques.

### Conclusions et recommandations

Il existe un large consensus parmi les responsables politiques et les autres acteurs clés dans la région concernant le défi posé par les déficits croissants dans les infrastructures. À force de ne pas y répondre, les conséquences qui en résulteront pour soutenir la croissance économique, assu-

ment. Cependant, malgré ce large consensus sur les problèmes d'infrastructure, les solutions possibles à ces problèmes ne font pas l'unanimité.

Le financement pour combler les déficits d'infrastructures reste le principal défi pour la région. En 2012, la Fédération canadienne des municipalités (*Federation of Canadian Municipalities*, FCM) et la Ligue Nationale des Villes (*National League of Cities*, NLC) ont questionné leurs membres pour déterminer l'état des routes et des systèmes de distribution d'eau et de traitement des eaux usées.

Le « Rapport sur l'infrastructure » (*Infrastructure Report Card*) du Canada est un projet conjoint de la FCM, de l'Association canadienne de la construction (*Canadian Construction Association*), de l'Association canadienne des travaux publics (*Canadian Public Works Association*)



# 91-100%

**Proportion de la population qui utilise des « sources d'eau améliorées » en 2011.**

---

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

---

rer la compétitivité et maintenir ou améliorer la qualité de la vie aux États-Unis et au Canada se feront plus problématiques. Au-delà de la nécessité de réinvestir, les décideurs politiques et les acteurs clés de la région sont d'accord sur le besoin de mieux planifier et d'intégrer les systèmes entre les différents secteurs et niveaux de gouverne-

et de la Société canadienne des ingénieurs civils (*Canadian Society of Civil Engineers*). Parmi les 346 municipalités associées, 123 ont répondu au sondage, ce qui représente environ la moitié de la population canadienne. Les répondants ont évalué l'état de 30% de l'infrastructure existante comme « mauvais » ou « très mauvais ». Le



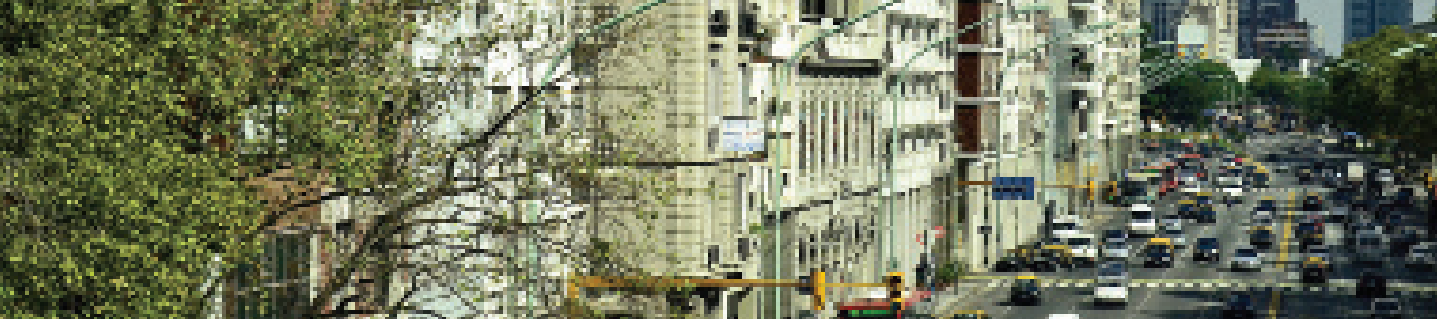
coût de remplacement de ces actifs s'élève à 171,8 milliards de dollars canadiens.

L'enquête de la *NLC* a mis l'accent sur l'inadéquation entre les infrastructures et les besoins actuels des populations locales et a obtenu des résultats similaires. Sur les 232 réponses obtenues, la majorité des municipalités a indiqué que les infrastructures — approvisionnement en eau potable, assainissement, déchets solides, recyclage, électricité et gaz — ont été négligées et n'avaient pas la capacité nécessaire pour répondre aux besoins actuels. Seuls les routes et les ponts, la gestion du transport public et l'Internet à haut débit ont reçu des qualifications suffisantes, ou ont été jugés appropriés aux besoins actuels.

La complexité des systèmes d'infrastructure publique décrite dans ce chapitre et la myriade de défis auxquels font face ces services nécessitent que l'investissement, la planification et la durabilité des

infrastructures deviennent la première priorité pour les responsables politiques et les autres acteurs impliqués de la région. Si cela n'est pas pris en compte au Canada et aux États-Unis, la qualité de vie et la compétitivité économique seront menacées. Les responsables politiques des deux pays sont en train de donner des signes encourageants, d'autant plus que les économies locales, régionales et nationales commencent à émerger de la récession économique. Toutefois, beaucoup d'autres actions politiques sont nécessaires pour maintenir et renforcer la « épine dorsale » de la croissance économique et de la prospérité de la région. La recommandation générale qui ressort de l'analyse est que chaque pays doit développer et mettre en œuvre un plan national d'infrastructure qui définisse les rôles principaux, les responsabilités et les mécanismes de financement pour les différents niveaux de gouvernement et les autres acteurs clés dans la prestation des services publics.

# AMÉRIQUE LATINE



Au cours des dernières décennies, la couverture et la qualité des services de base en Amérique latine se sont améliorées de manière significative. La région a déjà atteint — ou est en phase d'atteindre — les Objectifs du Millénaire dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. Néanmoins, il existe encore des obstacles à surmonter pour assurer l'accès universel à des services de base de qualité. Ce rapport donne une vue d'ensemble du rôle des gouvernements locaux dans la fourniture des services de base dans dix-sept pays d'Amérique latine.

Le bilan économique globalement positif de l'Amérique latine dans la dernière décennie, et les politiques de redistribution établies dans certains pays, ont conduit à une réduction relative de la pauvreté dans la région. Il existe encore, malgré tout, de grandes inégalités économiques et sociales : un tiers de la population de la région vit encore dans la pauvreté et 13%, dans l'extrême pauvreté.

L'Amérique latine est l'un des continents les plus urbanisés au monde (80% de la population vit dans les villes). Cette expansion urbaine est toujours en plein essor et demeure très difficile à gérer. On estime que les zones urbaines gagneront encore

90 millions de personnes d'ici à 2020. Les villes reflètent la diversité sociale qui caractérise toute la région et environ 30% de la population urbaine (138 millions de personnes) vivent dans des quartiers marginaux. Ces quartiers précaires jouxtent les zones résidentielles et les quartiers fermés par des barrières de sécurité. Ces caractéristiques propres à la région ont des implications importantes pour la demande et la gouvernance des services de base, et génèrent de fortes variations dans l'accès et la qualité des services.

Comme cela a été décrit lors des rapports GOLD précédents (2008 et 2011), les processus de démocratisation amorcés en Amérique latine dans les années 1980 ont été accompagnés par des progrès significatifs en matière de décentralisation. Ainsi, malgré la forte centralisation qui caractérise encore ces pays, ces processus de décentralisation ont transformé la relation institutionnelle entre le gouvernement central et les niveaux infranationaux de gouvernement. Bien qu'il existe encore des disparités et des contrastes importants entre les pays de la région, les gouvernements locaux ont acquis une plus grande responsabilité dans la prestation des services ainsi que de solides capacités financières et professionnelles.

## Cadre institutionnel

Selon la législation de la plupart des pays latino-américains, la responsabilité des services de base est attribuée aux gouvernements locaux. Les municipalités partagent souvent leurs responsabilités de gestion avec les niveaux intermédiaires et nationales de gouvernement. Chaque niveau de gouvernement prend en charge certains aspects des services. Dans de nombreux pays, il serait néanmoins nécessaire d'améliorer la coordination entre les gouvernements locaux et les autres niveaux. Dans le secteur de l'eau, par exemple, une étude récente de l'OCDE met l'accent sur d'importants problèmes de coordination en matière de politique, de gestion du financement, d'amélioration des compétences techniques, d'information et de contrôle.

Ces dernières décennies, la plupart des pays ont mis en place de nouvelles lois ou des règlements pour améliorer la gestion de l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets solides (dans au moins sept pays de la région) et la création d'organismes de régulation responsables du contrôle des services de base (eau et assainissement, en particulier). L'enquête réalisée auprès des autorités locales pour l'élaboration de ce rapport confirme la nécessité d'améliorer le cadre juridique dans lequel opèrent les gouvernements locaux, en particulier en ce qui concerne la clarification de la répartition des compétences et les modèles de coopération avec d'autres acteurs (par exemple, le secteur privé).

## Accès aux services de base

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, on constate, ces dernières années, une forte extension de la couverture des services. Toutefois, des 90% de couverture avec « accès à des sources d'eau améliorées »

comptabilisés par le programme de surveillance conjoint de l'Organisation mondiale de la santé et l'UNICEF, 25% au moins provient de sources irrégulières. Pour l'assainissement, plus de 80% de couverture avec des « installations améliorées » ont été atteints, mais 37% ont un accès précaire aux services. Il existe également des différences significatives dans la qualité des services dans de nombreux pays. Cet écart est particulièrement visible dans les zones rurales et les zones urbaines défavorisées où la capacité de traitement des eaux usées est encore faible, malgré une amélioration. On estime que seulement 26,3% de la population totale de la région a accès à un service de qualité.

La collecte des déchets solides a également augmenté de façon significative durant la dernière décennie ; le taux de couverture s'est amplifié à un rythme plus rapide que le taux de croissance de la population. En 2010, le ramassage des déchets solides s'est étendu à 93,4% de la population, bien que la qualité du service et la technologie utilisée soient très variables. Des déchets collectés, seulement 54,4% sont traités dans des décharges publiques, tandis que 45,3% sont jetés dans des décharges sauvages. On observe des progrès limités, mais néanmoins significatifs, dans le tri et le recyclage des déchets, bien que le recyclage informel reste une pratique très répandue.

Pour les transports publics, à partir de la fin des années 1980 on a assisté à une déréglementation du secteur dans presque tous les pays d'Amérique latine. L'offre de véhicules particuliers a augmenté, ainsi que le nombre des petits opérateurs privés. Ces changements ont entraîné une détérioration importante du service des transports publics au détriment des usagers et de la ville (embouteillages et pollution atmosphérique). Cependant, au cours de la dernière



décennie, les gouvernements locaux ont renouvelé leur intérêt pour les transports publics. Outre la construction ou l'expansion des systèmes de métro (Buenos Aires, Mexico, Panama, São Paulo) et la modernisation des trains de banlieue (dans des villes brésiliennes, à Buenos Aires, à Santiago) et le tramway (Buenos Aires), les initiatives les plus importantes concernent le développement des lignes d'autobus « à voies rapides » (*bus rapid transit - BRT*). Le point de référence de cette nouvelle génération de transport est le *Transmilenio* à Bogota, inauguré en 2000, et qui a servi de modèle pour d'autres métropoles de la région. À l'heure actuelle, de nombreuses grandes villes d'Amérique latine ont une ou plusieurs lignes de ce type.

### Gestion et financement des services de base

#### Gestion

Pendant les années 80 et 90, de nombreux pays d'Amérique latine ont mis en œuvre des politiques de déréglementation et de privatisation des services de base. La participation du secteur privé visait à attirer des innovations et des investissements importants pour les services de base, afin d'améliorer leur efficacité. Comme le montre les enquêtes réalisées pour ce rapport, les autorités locales s'accordent à dire que la privatisation n'a pas entraîné un afflux massif de ressources ni même contribué à réduire les coûts des services. En outre, les autorités locales déplorent que la transparence et l'information aient été insuffisantes. En 2000, nombre de ces processus se sont effondrés, touchés par la crise économique (Argentine) ou par des manifestations populaires (Bolivie).

En Amérique latine, la distribution de l'eau est généralement assurée par le secteur public. Un tiers environ des pays étudiés, ont des systèmes municipaux directs pour l'approvisionnement en eau et l'assainis-

sement, avec des entreprises publiques qui fournissent les services dans les zones urbaines. Dans les zones rurales, la prestation est assurée par des agences de l'eau (sous différents statuts juridiques : associations communautaires, coopératives, etc.). Les gouvernements régionaux jouent également un rôle important dans la fourniture des services d'eau en Argentine, au Chili, au Brésil, au Mexique et au Venezuela, ainsi que les entreprises nationales de services publics au Costa Rica, au Salvador, au Honduras, au Nicaragua, au Panama, au Paraguay, en République dominicaine et en Uruguay.

La gestion municipale des déchets solides (gérée par les services municipaux ou par des entreprises municipales de services publics autonomes) représente 50,6% des services de collecte des déchets dans la région et 52,8% du traitement final. Le Chili est une exception : il a accordé des concessions pour la plupart des services de collecte des déchets solides et les services municipaux fournissent le service à seulement 18% de la population. Quant au traitement final des déchets, le Salvador, la Colombie et le Chili sont les pays qui ont le plus externalisé ces services (plus de 80%) ; au contraire, pour la Bolivie, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, la République Dominicaine et l'Uruguay, c'est la municipalité qui fournit directement 70% des services. L'accroissement de la coopération intercommunale a apporté de grands changements dans l'organisation de ce secteur, permettant de réaliser des économies d'échelle et l'accomplissement des normes réglementaires. Ces partenariats sont particulièrement importants pour les grandes régions métropolitaines, où la plupart des municipalités sont urbanisées, ou pour les districts manquant de terrain pour le traitement des déchets. On constate également l'augmentation de la prestation de services de la part de micro-entreprises, de coopératives et d'ONG (soit 3,3% du secteur, 7,8% dans les

grandes villes, en particulier dans les taudis et autres quartiers informels).

En règle générale, les services de transport urbain en Amérique latine sont divisés en plusieurs secteurs : le secteur formel est géré par un petit groupe de grands opérateurs (qu'il s'agisse du secteur public ou privé), l'autre secteur, plus traditionnel, comprend une grande partie du transport public urbain, il se compose de nombreux petits opérateurs privés, et parfois aussi d'opérateurs du secteur informel. Les projets de transport rapide par autobus (*BRT*) reflètent l'évolution de la gestion de ce secteur : les *BRT* sont exploités par les gouvernements locaux dans le cadre de concessions accordées au secteur privé.

Parallèlement à la gestion publique des services par les différents organismes locaux, régionaux ou nationaux, la participation du secteur privé ne cesse de croître. Elle prend généralement la forme de concessions, établies par les gouvernements locaux, régionaux, provinciaux/fédérés ou centraux. La plupart des pays de la région ont des lois, des règlements et des normes pour la régulation des différentes formes de partenariat public-privé, dont beaucoup ont été mises en place ces dernières années. Les caractéristiques des partenaires du secteur privé varient : grandes multinationales ou entreprises nationales ou locales, organisations à but non lucratif, coopératives et petits fournisseurs. Il existe aussi un secteur informel dans des niches spécifiques (par



# 94 %

**Tendances de la couverture urbaine en matière d'eau potable en 2011 : accès à domicile.**

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

Dans les contextes où ils ont été introduits, les *BRT* ont contribué à changer la vision et les pratiques de la ville, ouvrant la voie à la réappropriation des espaces publics. En ce sens, ils symbolisent les prémices d'un véritable changement dans les villes latino-américaines. Cependant, les systèmes institutionnels pour la gestion intégrée du transport public restent faibles. De nombreuses villes manquent d'instruments de planification adéquats ou bien sont incapables de les mettre en œuvre.

exemple les éboueurs dans le domaine du recyclage et du tri des déchets).

### **Financement**

Au cours des dernières décennies, de grands efforts ont été déployés pour investir dans les services locaux de base en Amérique latine grâce à des politiques gouvernementales d'extension des réseaux d'eau potable, d'électrification rurale, des égouts et des infrastructures d'assainissement et de transport. Ces politiques ont contribué

à améliorer l'accès aux services, et ont été appuyées par des organismes financiers internationaux (BID, Banque mondiale, CAF). Une amélioration dans le financement des services de base par les paiements des usagers a été notée, mais le plus souvent les services continuent à être subventionnés. Ces efforts ont été poursuivis par les gouvernements locaux qui ont amélioré la mobilisation et la gestion de leurs propres ressources. Néanmoins, ce sont les transferts de l'administration centrale ou des niveaux de gouvernement intermédiaires qui constituent le mécanisme le plus utilisé pour améliorer et étendre les services de base. Globalement, l'augmentation de l'investissement a amélioré l'accès aux services, bien que le financement reste insuffisant pour répondre à la demande actuelle.

Les investissements importants réalisés dans le secteur de l'eau et de l'assainissement au cours des dernières années ont été insuffisants, compte tenu du rythme de croissance dans la région. On estime que, dans les prochaines décennies, un investissement annuel moyen de 12,5 milliards US Dollars sera nécessaire pour absorber les déficits d'infrastructures en eau et assainissement en Amérique latine.

En termes de gestion des déchets, la question la plus urgente est le recouvrement. On estime que le paiement des usagers représente actuellement 51,6% du coût du service, malgré une légère amélioration observée au cours des dernières années, ce qui reste insuffisant pour assurer sa viabilité financière.

Contrairement aux villes européennes, les transports publics dans les villes d'Amérique latine sont moins subventionnés. La plupart des subventions sont destinées au transport ferroviaire et au métro (60%). Il existe aussi des systèmes de bus subventionnés (par exemple, à Buenos Aires, Montevideo, Santiago et São Paulo). Dans presque tous

les pays, les tarifs des transports sont régis par l'État ou les municipalités.

### Sécurité publique, une des priorités

Depuis une dizaine d'années, la violence et l'insécurité sont devenues des questions prioritaires dans la région, en particulier dans les grandes villes. Les gouvernements nationaux, régionaux et locaux ont dû faire face à des situations d'une complexité telle que cela a affecté leur capacité à gouverner. Le gouvernement local joue un rôle déterminant en tant que promoteur du développement des quartiers et des écoles sécurisés et dans la réhabilitation des espaces publics, à la condition qu'il puisse compter sur le soutien systématique des autres niveaux de gouvernement pour établir des relations horizontales efficaces entre les citoyens et les services de police. Les organisations communautaires sont devenues des acteurs incontournables dans la prévention, la surveillance et l'information pour lutter contre l'insécurité et la délinquance.

### Conclusions

L'examen des responsabilités des gouvernements locaux et des entités infranationales dans la fourniture des services locaux de base en Amérique latine montre une grande diversité de contextes. D'un côté, certaines grandes villes et villes moyennes assument un rôle de leadership dans ce domaine ; elles ont les compétences techniques et les ressources qui leur permettent d'avoir un impact sur les différents secteurs, que ce soit par le biais des entreprises de services publics municipales ou par diverses formes de collaboration avec le secteur privé et la communauté. De l'autre côté, en dehors de ces municipalités « leaders », la plupart des municipalités de la région sont en position de faiblesse en termes de ressources financières et de capacités de gestion. Les services y sont souvent de qualité et d'accès médiocres. Les municipalités rurales, en



particulier, font face à de plus grands défis pour répondre aux besoins des petites populations dispersées. La décentralisation de la prestation des services exige des efforts énormes impulsés par les gouvernements centraux.

En dépit des difficultés et des contextes complexes, les gouvernements locaux de la région ont joué un rôle important, voire décisif, dans l'amélioration de la couverture des services de base, soit directement, soit en partenariat avec d'autres niveaux de gouvernement, le secteur privé ou la communauté. Afin de soutenir ce développement, il est important que ces actions soient intégrées dans des plans de gestion sectoriels plus larges, coordonnés par des plans stratégiques de développement urbain et/ou des plans d'aménagement du territoire, afin de promouvoir la coordination entre les différentes institutions et les parties prenantes et réaliser des objectifs plus ambitieux à long terme. Le pourcentage de gouvernements locaux ayant une planification adéquate pour tous les secteurs de services de base est encore limité.

Malgré certaines améliorations, les dysfonctionnements observés expliquent les inégalités dans l'accès aux services de base. La fragmentation sociale et spatiale dans

les villes de la région a un impact direct sur la gestion des services. D'une part, en raison de la pauvreté, l'accès universel aux services ne peut être assuré que par des politiques sociales appropriées, soutenues par des subventions, dont la modalité doit être revue pour améliorer l'équité dans de nombreux pays.

En outre, comme indiqué précédemment, les autorités locales sont confrontées à la croissance continue des périphéries urbaines (90 millions de personnes en plus au cours de la prochaine décennie), au retard dans la construction d'infrastructures dans les quartiers pauvres et à la dégradation des centres historiques.

L'impact croissant du changement climatique pose également de nouveaux défis dans le domaine des services. Les villes qui sont alimentées avec l'eau des glaciers de montagne (La Paz, Arequipa, Quito et Bogota) ont enregistré des baisses significatives dans les réserves d'eau, de sorte qu'elles doivent trouver de nouvelles sources d'eau, et mettre en œuvre des systèmes alternatifs de stockage temporaire et des canalisations fluviales. Il y a aussi urgence à réduire la vulnérabilité des infrastructures pour faire face aux phénomènes météorologiques de plus



**80%** population vivant en zones urbaines



**30%** population vivant dans les taudis

en plus extrêmes (inondations et sécheresses résultantes de El Niño ou La Niña) et à l'impact des catastrophes naturelles en général, sismiques et météorologiques, notamment pour le Mexique, l'Amérique centrale, les Caraïbes et les Andes, en tenant compte du risque que ces phénomènes représentent pour la population, et en particulier pour les plus pauvres.

Ces nouveaux défis posent un problème financier complexe pour les gouvernements locaux et nationaux. Dans de nombreux secteurs, les investissements devront être multipliés par trois ou quatre dans les années à venir pour atteindre les niveaux nécessaires, ce qui implique plus d'investissements nationaux dans ces secteurs ainsi qu'un financement public, privé et international.

Il est nécessaire de réaffirmer que le rôle des gouvernements locaux est essentiel à tous les niveaux : *a)* pour promouvoir des politiques sociales, orienter et focaliser les subventions envers les groupes les plus vulnérables, *b)* pour améliorer l'efficacité des services et des entreprises municipales, afin de réduire les coûts (par exemple, la réduction des pertes, l'amélioration de la productivité, de l'administration et de l'utilisation des nouvelles technologies), *c)* pour améliorer le recouvrement des paiements et des impôts locaux et donc mobiliser davantage de ressources, en veillant à une plus grande équité, et *d)* pour promouvoir une coopération plus étroite, non seulement avec le secteur privé, mais aussi avec

les petits fournisseurs de services et le secteur informel. Les politiques qui contribuent à renforcer la gestion locale des services, en les combinant avec des cadres réglementaires appropriés et une meilleure collaboration entre les différents acteurs et niveaux de gouvernement, peuvent aider à réduire le manque actuel de financement.

Selon cette étude, l'existence d'une politique de décentralisation appropriée, permettant, dans l'avenir, la participation toujours plus active des gouvernements locaux, suppose une contribution directe des politiques locales à la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens. Une gouvernance plus efficace exige des politiques nationales qui favorisent l'inclusion sociale et s'engagent avec les gouvernements locaux pour favoriser leur implication dans le développement de leurs communautés. Cette gouvernance requiert également un leadership local actif et efficace ainsi qu'un secteur privé qui s'engage à respecter les besoins de la communauté.

En fin de compte, un meilleur accès aux services locaux de base et une meilleure qualité de ces services en Amérique latine dépend du renforcement du processus de décentralisation et du rôle des gouvernements locaux, d'un investissement public plus conséquent et d'une coopération accrue entre les parties prenantes, y compris le secteur privé, et la participation des citoyens.

# ASIE-PACIFIQUE



La région Asie-Pacifique comprend soixante-trois pays et territoires avec 4,2 milliards de personnes, soit plus de la moitié de la population mondiale. Ce rapport s'est centré sur dix-sept pays représentatifs de la diversité de la région mais ses conclusions ne peuvent pas être généralisées à tous les gouvernements locaux. La région regroupe des pays à revenu supérieur, comme l'Australie et le Japon, des pays à revenu moyen et au développement rapide comme l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande et enfin des pays à faible revenu comme le Bangladesh et le Népal. Dans certains pays, notamment à faible et moyen revenu, les gouvernements locaux font face à des problèmes majeurs pour la prestation des services de base : 45% de la population habitent dans les villes et leur nombre augmente au taux de 1,8% par an, ce qui entraîne une demande croissante de services. Presqu'un tiers de la population urbaine réside dans des quartiers marginaux, ce qui est un indicateur des profondes inégalités sociales dans un contexte de croissance économique rapide. Mais dans les pays à faible revenu, c'est plus de la moitié des habitants des villes qui peuvent résider dans des quartiers marginaux, avec un accès limité aux services de base.

Malgré l'accroissement des investissements, beaucoup de grandes villes ont

des problèmes d'alimentation en eau et en énergie, souffrent de l'accroissement de la pollution de l'air et de l'eau, des problèmes de transport. La prestation des services de base dans les petites communes et dans villes moyennes est encore plus défailante dans de nombreux pays. Ces problèmes sont aggravés par l'impact du changement climatique et les fréquences accrues des catastrophes naturelles dans la région.

## Cadre institutionnel

Dans la région Asie-Pacifique, plus d'un million de collectivités locales fournissent les services de base en adduction d'eau, assainissement, transport, énergie, gestion des déchets solides, réhabilitation urbaine et prévention des catastrophes, très souvent en collaboration avec les gouvernements centraux. La distribution des compétences et des pouvoirs pour la gestion des services de base se développe selon trois modèles : la *déconcentration* (en Chine, au Pakistan, au Sri Lanka et au Vietnam), la *délégation* (au Bangladesh, au Cambodge, aux Fidji, en Malaisie et au Népal) et la *décentralisation* (en Australie, en Inde, en Indonésie, au Japon, en Corée du Sud, en Nouvelle-Zélande et aux Philippines). Dans les systèmes déconcentrés, le gouvernement central attribue des tâches aux unités locales qui dépendent hiérarchiquement du



gouvernement central et sont dirigées par des fonctionnaires nommés par l'État. Dans les systèmes de délégation, la compétence et le pouvoir peuvent être exercés par des élus locaux, mais leur autonomie est limitée. Dans les systèmes décentralisés, le gouvernement central transfère des pouvoirs et compétences aux autorités élues pour la gestion des affaires locales. La Chine et le Vietnam sont des cas particuliers où la gouvernance est centralisée mais, pour autant, les autorités locales bénéficient d'un degré d'autonomie qui leur permet de fournir les services de base.

En règle générale, *l'alimentation en eau et l'assainissement* impliquent la collaboration de divers organismes gouvernementaux. Ces organismes sont chargés de la gestion et de la protection des ressources en eau, de la construction d'infrastructures et de l'application des normes de qualité. Les entreprises de services publics (appelées aussi *special public authorities* – SPAs, selon le sigle anglais, ou organismes paraétatiques) sont dotées des compétences pour assurer la gestion et fournir des services dans de nombreuses provinces et grandes villes. Dans les petites et moyennes communes, ce sont des petites entreprises privées qui s'occupent de l'alimentation en eau, tandis que les systèmes de partenariat public-privé (PPP) sont plus souvent utilisés dans les régions métropolitaines.

Dans tous les pays d'Asie-Pacifique, les normes en matière d'*assainissement* sont définies par les agences du gouvernement central. Dans les grandes villes, l'*assainissement* est souvent géré conjointement avec l'eau par les autorités autonomes ou entreprises publiques (SPAs). Dans les petites villes, où de nombreuses personnes utilisent des latrines avec des fosses septiques, les gouvernements locaux s'appuient généralement sur des sociétés privées pour l'*assainissement*.

Les routes, dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, sont nationales ou locales, et gérées par les niveaux de gouvernement correspondants. Les systèmes des *transports* comprennent une gamme de moyens diversifiés, depuis des véhicules privés (voitures ou motos) jusqu'aux systèmes de transports par rail. En règle générale, les organismes des gouvernements centraux établissent les politiques de transport et les normes de sécurité. Certains gouvernements métropolitains disposent de réseaux d'autobus et de systèmes de transport par rail, mais la plupart des compagnies de bus sont privées.

L'électricité est la principale énergie utilisée dans la région Asie-Pacifique. Les politiques pour l'alimentation en électricité sont fixées par le gouvernement central ou par les gouvernements des régions, provinces ou états fédérés. Dans certains pays, l'électricité est fournie par des entreprises publiques, mais cette fonction est de plus en plus assumée par des entreprises privées qui distribuent l'énergie aux réseaux nationaux.

Dans la plupart des pays d'Asie-Pacifique, les politiques de *gestion des déchets solides* sont définies par les gouvernements centraux ou des régions, provinces ou états fédérés. Mais la collecte des déchets solides est habituellement effectuée par les communes par le biais de leurs services de propreté ou d'entreprises privées. Dans quelques zones métropolitaines, l'élimination des déchets solides est gérée par une structure intercommunale. En complément des services communaux, des organisations de quartiers ou de travailleurs informels participent aussi aux collecte, tri, récupération, recyclage et compostage des déchets solides.

La plupart des pays d'Asie-Pacifique ont adopté des politiques et des programmes *d'amélioration des quartiers marginaux, les taudis*. De nombreuses villes et communes

ont des programmes d'aide au logement, mais leurs efforts sont souvent confrontés au manque de ressources, à des normes de planification et de construction de logements inadaptées, au manque de terrains constructibles et aux contraintes juridiques et institutionnelles qui interdisent les constructions sur des terrains privés. Généralement, l'amélioration de ces quartiers est assumée par leurs propres habitants, avec l'aide d'organismes locaux ou internationaux.

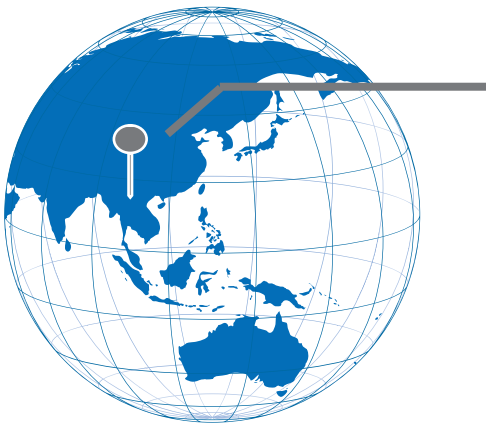
Face à l'augmentation et à la gravité des catastrophes naturelles dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, la plupart des gouvernements centraux ont mis en place des *programmes de prévention des catastrophes naturelles*. Les collectivités lo-

## Gestion et financement

### Modèles de gestion

Les modèles de gestion des services de base varient fortement d'un pays à l'autre, il est donc difficile de généraliser. On peut néanmoins observer quelques caractéristiques partagées.

Dans les pays confrontés à de grands défis dans la prestation des services de base, les gouvernements locaux ont tendance à fournir ces services directement, en régie. Beaucoup sont confrontés à des problèmes techniques et financiers, à des problèmes de gestion, parfois de transparence, ce qui se traduit par une fourniture inefficace et inadéquate. Dans les pays plus riches, les SPAs ou entreprises de services publics



**81%** Asie du Sud-est

**78%** Océanie

**Couverture de l'assainissement urbain en 2011 : installations d'assainissement améliorées.**

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

cales complètent ces différents efforts par des programmes d'attention aux groupes communautaires spécifiques, plus particulièrement aux populations vivant dans des zones à risque (souvent les taudis). En outre, des groupes de la société civile et des organisations communautaires participent souvent activement aux programmes de prévention des catastrophes naturelles.

ont eu un certain succès. Leur autonomie de gestion et leur capacité à mobiliser des financements leur permettent d'assumer la gestion de projets requérant de lourds investissements, d'étendre leur couverture géographique et d'utiliser des modes de gestion complexes.

Une méthode de gestion des services de base de plus en plus utilisée dans la région

est celle des *accords de collaboration* entre collectivités locales. Ces accords supposent la coopération intercommunale pour élaborer et adopter des plans de développement, la gestion des services de base (comme des décharges et des usines d'incinération) ou la protection de l'environnement. Il y a aussi des coopérations entre différents niveaux de gouvernement, par exemple, les conseils régionaux et les collectivités territoriales en Nouvelle-Zélande.

La Banque asiatique de développement (ADB) encourage aussi des « associations de villes pour le développement » (*City Cluster Development - CCD*) au Sri Lanka et en Inde, comme une modalité de collaboration entre collectivités locales pour assurer la gestion d'infrastructures (routes, eau et assainissement). Ces initiatives de l'ADB favorisent les économies d'échelle avec des investissements conjoints, ce qui réduit les coûts de transaction et permet de mobiliser une main-d'œuvre qualifiée avec une plus grande capacité de gestion.

Alors que certains services de base dans la région sont fournis par de grands opérateurs du secteur privé, de façon indépendante, les pays à revenu moyen ont de plus en plus recours aux partenariats public-privé (PPP). En règle générale, ces partenariats prennent la forme d'entreprises mixtes où la collectivité locale fournit le financement initial et le secteur privé associé assure une

codirection. Le personnel étranger assure des fonctions d'encadrement techniques, financières et de gestion. Les relations entre les associés sont établies sous forme de contrats qui définissent les fonctions et les responsabilités de chaque partie. À ce jour, les résultats sont globalement positifs.

De nombreuses collectivités locales en Asie-Pacifique ont développé des collaborations *entre le secteur public et des ONG* pour la fourniture des services de base. Certaines ONG ont commencé comme groupes d'activistes critiques envers les politiques gouvernementales, mais nombre d'entre elles coopèrent désormais avec les gouvernements. Leurs activités complètent les programmes publics en matière de gestion des déchets solides et d'assainissement, de logements sociaux ou de protection de l'environnement.

Les petits opérateurs privés assurent également des services, le plus souvent dans le secteur informel. Ils fournissent aux populations les plus pauvres des services de transports, d'assainissement, d'énergie, collectent des déchets solides ou contribuent à l'amélioration des quartiers. On peut noter par exemple : la location de voitures et tricycles dans des lieux inaccessibles aux transports publics, ou les collecteurs ou recycleurs qui deviennent une alternative face à l'absence de systèmes de collecte municipale des déchets solides.



**45 %** Population vivant en zone urbaine



**1.8 %** Augmentation annuelle de la population urbaine



Les petits opérateurs privés se chargent également de vider les fosses septiques dans les zones sans égouts. Néanmoins, ces opérateurs non réglementés peuvent aussi créer des problèmes : les tricycles contribuent à l'engorgement du trafic, à la pollution et au taux élevé d'accidents ; les recycleurs collectent les objets utiles et dispersent les autres déchets ; les vendeurs d'eau des zones marginales pratiquent des prix parfois supérieurs au prix du public et peuvent fournir de l'eau contaminée, et les fournisseurs des services de vidange des fosses septiques déversent parfois des liquides contaminés dans les cours d'eau.

### **Financement des services de base**

Le financement des infrastructures en Asie-Pacifique est assuré par les gouvernements centraux, les régions, provinces ou états fédérés. Les budgets locaux sont souvent insuffisants pour financer le fonctionnement des services et les investissements dans des infrastructures. Le secteur privé, par le biais des différentes formes de PPP, commence à participer au financement des infrastructures, mais est confronté à des réglementations contraignantes. Au cours des dernières années, les banques locales et d'autres institutions financières ont commencé à financer des projets locaux, mais les autorités locales hésitent à emprunter par manque d'expérience.

En fait, les procédures permettant aux gouvernements locaux de contracter des crédits constituent fréquemment un obstacle. Le taux d'endettement est souvent limité (par exemple, il ne doit pas dépasser 30% des coûts des projets en Chine, ou 5% des budgets locaux en Malaisie). En Inde et aux Philippines, les gouvernements locaux doivent obtenir une notation de crédit auprès des entités publiques et privées. Dans tous les pays, des prêts internationaux en devises étrangères exigent une garantie du gouvernement national.

La plupart des gouvernements locaux ne sont pas autorisés à percevoir des impôts sur les revenus, sur les salaires ou sur les activités commerciales. L'impôt foncier n'existe pas non plus dans tous les pays. Les taxes sur quelques activités économiques (comme les marchés publics) couvrent à peine les coûts d'exploitation et d'entretien. En Chine et au Vietnam, les gouvernements locaux ont utilisé la gestion du foncier (vente de terres et plus-value foncière) pour financer des infrastructures, mais d'autres pays de la région n'ont pas les mêmes facilités pour utiliser des terres qui ne sont pas publiques.

Certains gouvernements locaux s'appuient sur les paiements des usagers pour essayer d'assurer le financement durable des services. Le recouvrement est certes plus simple dans les secteurs du transport, de l'électricité et de l'eau où la consommation est plus facile à quantifier. Mais le recouvrement est plus difficile pour les services de ramassage des déchets solides et l'assainissement, en particulier dans les quartiers marginaux.

*En Asie-Pacifique, le financement par le biais des PPP a été utilisé dans des projets d'eau et d'assainissement, d'électricité, de transport et dans la gestion des déchets solides. Dans la plupart des cas, les investissements sont réalisés par le secteur privé, mais les gouvernements apportent des terrains publics, des subventions, des exonérations fiscales ou des garanties sur les recettes publiques annuelles.*

Néanmoins, certaines expériences de PPP dans la région Asie-Pacifique ont connu des difficultés. Parmi les problèmes observés, on peut signaler : des projets surdimensionnés, des technologies utilisées qui sont trop coûteuses et des problèmes de planification (un meilleur phasage du projet aurait pu réduire les coûts). Les gouvernements locaux ont parfois du mal à

gérer les projets à la fin des contrats car le personnel local n'a pas été formé. Une partie de la population peut ne pas bénéficier des résultats du projet car les tarifs des services sont trop élevés. Le coût du projet peut s'avérer excessif s'il est financé à travers des prêts libellés en devises étrangères, notamment dans les cas où le taux de change fluctue et les monnaies locales se dévaluent.

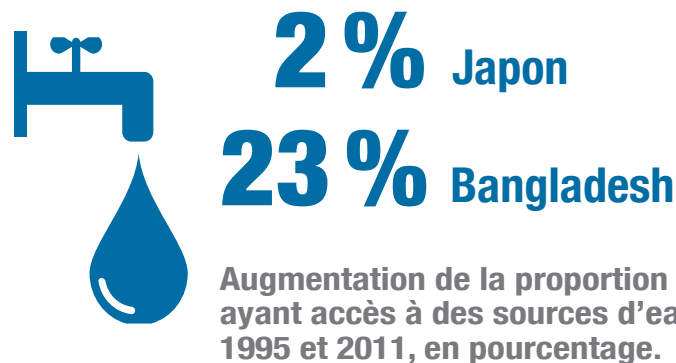
### Accès aux services de base

Selon une enquête portant sur un groupe de villes de la région Asie-Pacifique, il semble qu'il existe une corrélation positive entre le degré de décentralisation et la qualité des services de base. Néanmoins, le facteur déterminant pour l'accès à la majorité des services dans la région est le niveau du développement économique, mesuré par le PIB par habitant.

Dans les pays à revenu élevé, comme l'Australie, le Japon et la Corée du Sud, la presque totalité de la population dispose d'eau courante et d'un accès de qualité aux services d'assainissement. À l'inverse, au Bangladesh, seuls 6% de la population

améliorées ». Bien que l'information fournie en 2012 par le Programme commun de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'UNICEF mette l'accent sur une augmentation de la couverture géographique de ces services dans la région, avec un groupe de pays qui sont « bien avancés » pour atteindre les OMD, ces informations paraissent excessivement optimistes dans de nombreux cas, les pourcentages présentés étant supérieurs à ceux des Enquêtes démographiques et de santé. Les critères utilisés pour définir l'accès aux « services améliorés » peuvent induire en erreur. Dans des villes avec forte densité de population, ces critères ne sont pas satisfaisants. L'accès à l'eau et l'assainissement sont insuffisants dans de nombreuses zones urbaines. En Inde par exemple, presque 20% des habitants des zones urbaines se soulagent en plein air et moins de la moitié a un accès à des latrines connectées à un système d'évacuation. À Karachi, Pakistan, l'eau est distribuée seulement quatre heures par jour en moyenne.

La consommation d'électricité en Asie-Pacifique est directement liée au niveau



---

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

---

dispose de l'eau courante à domicile et au Cambodge seulement 31% ont accès à des « infrastructures d'assainissement

de développement économique. Ainsi, les pays à revenu élevé ont un taux d'électrification de presque 100%, alors

que, dans les pays les moins développés, l'électricité est fournie par intermittence. Dans certains cas, moins de la moitié de la population a un accès à l'électricité. Dans le même temps, dans certaines villes d'Asie-Pacifique où une importante partie de la population vit en grande pauvreté (comme à Manille), les tarifs de l'électricité sont les plus élevés de la région.

La voiture particulière reste le principal mode de transport dans les pays à revenu élevé. Certaines villes ont introduit des trains à grande vitesse et des autobus à voies exclusives, mais les tarifs sont généralement trop élevés pour les personnes à faible revenu. Une tendance alarmante dans de nombreuses villes d'Asie-Pacifique est l'augmentation rapide de l'utilisation des motocyclettes et des véhicules à trois roues, qui provoquent de nombreux accidents et des embouteillages.

La gestion des déchets solides demeure un problème, malgré le fait qu'en moyenne, chaque personne dans la région ne produit que 1,05 kg de déchets par jour, contre 4 kg par jour en moyenne en Amérique du Nord. Seulement 63% environ des gouvernements locaux d'Asie-Pacifique ont des programmes de gestion des déchets solides. Beaucoup de villes ont des décharges à ciel ouvert plutôt que des lieux d'enfouissement réglementés. Le problème est particulièrement grave dans les zones marginales — les taudis — qui sont généralement mal desservies par les réseaux municipaux.

### Défis actuels et futurs

Bien que le taux de croissance générale de la population ait diminué, l'augmentation persistante de la population urbaine dans la région, et la nécessaire amélioration de la prestation de services qui en résulte, continueront à poser des problèmes aux gouvernements locaux. Par ailleurs, dans les pays

où la population vieillit, la demande des services à l'intention des personnes âgées va s'accroître.

Beaucoup de pays d'Asie-Pacifique, en particulier ceux qui sont orientés vers l'exportation, sont plus vulnérables à la *crise économique mondiale*. Le contexte de crise peut entraîner une recentralisation des compétences des gouvernements locaux face à la crainte d'une mauvaise gestion financière. Cela peut contribuer à affaiblir les entités locales dans la prestation de services.

En outre, *les problèmes environnementaux* affecteront aussi la prestation des services de base en Asie-Pacifique, notamment la hausse du niveau de la mer et des phénomènes météorologiques plus extrêmes et fréquents. De nombreux pays de la région sont situés dans le « *Ring of Fire* », où les tremblements de terre sont fréquents et les risques de tsunami élevés. Les villes portuaires de la région sont également fragilisées par l'élévation du niveau de la mer et les catastrophes liées aux conditions météorologiques.

*Les inégalités économiques et sociales* augmentent entre les régions en pleine croissance et celles qui restent à l'écart de ces dynamiques. L'écart entre riches et pauvres se creuse également. Les quelque 550 millions de personnes qui vivent dans les taudis sont une preuve flagrante de ces inégalités. Dans de nombreuses villes, les populations riches bénéficient de services modernes dans des communautés fermées, tandis que la plupart des habitants des taudis n'ont pas accès aux services de première nécessité. Ces inégalités croissantes peuvent provoquer des troubles sociaux.

### Conclusions et recommandations

Dans la région Asie-Pacifique, les gouvernements centraux contrôlent la prestation

des services publics, mais ce sont les gouvernements locaux qui sont les plus proches des gens et donc les plus à même de développer des solutions concrètes. En accord avec le principe de subsidiarité, il est nécessaire de doter les gouvernements locaux de ressources financières et de capacités de gestion adéquates pour assurer la prestation des services de base. Pour cela, des *réformes du système de gouvernance* sont nécessaires, ainsi qu'une réforme de la législation en vigueur, afin de modifier les cadres institutionnels et juridiques et avancer vers une plus grande autonomie des gouvernements locaux.

*La planification du développement au niveau régional* devrait être encouragée dans les régions métropolitaines afin d'éviter la fragmentation et d'assurer une meilleure coordination et une meilleure coopération dans la prestation de services.

Grâce à leur statut, les SPAs semblent être une alternative face aux nombreux problèmes traditionnels de gestion dans les villes, notamment la bureaucratisation, la fragmentation administrative et les sur-effectifs. De manière conjointe avec les PPP, les SPAs peuvent se révéler être des mécanismes efficaces pour la gestion des services de base.

Dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, un des principaux enjeux pour les gouvernements locaux est d'améliorer la gestion interne afin de renforcer la prestation des services de base. Les gouvernements locaux doivent développer des systèmes de suivi et d'évaluation des besoins dans leurs villes et étudier différentes options, y compris l'adoption de modèles de prestation de services plus adaptés au contexte local. Dans un grand nombre de pays de la région qui utilisent des technologies de pointe, beaucoup de gouvernements locaux sont

en train de changer leur rôle de « prestataire de services » pour celui d'« acheteurs de services » alors que quelques villes « municipalisent » à nouveau les services de base après une longue expérience avec des opérateurs privés.

Les gouvernements locaux doivent promouvoir des accords de coopération entre eux afin de renforcer leurs capacités à financer des projets d'infrastructure et améliorer l'efficacité de la gestion des services. Ils doivent se coordonner pour renforcer la gestion du cadastre et la fiscalité sur la propriété, ainsi que les taux d'imposition, et développer des programmes communs de recouvrement des impôts. Ils doivent promouvoir des mécanismes incitatifs pour attirer les investisseurs. Les gouvernements locaux devraient également se coordonner pour améliorer leur accès au crédit, afin d'emprunter à des meilleurs taux pour investir dans de grands projets d'infrastructure.

Les services locaux de base doivent être fournis de manière équitable, avec une attention particulière accordée aux besoins des pauvres et groupes marginalisés. Les initiatives des ONG et des organisations communautaires devraient être intégrées aux mécanismes de prestation publique. Par ailleurs, la participation active de tous les secteurs de la société est un facteur important dans la prestation de services. Dans de nombreux pays d'Asie-Pacifique, la consultation des citoyens s'est avérée utile, à la fois dans la formulation de programmes comme dans l'évaluation postérieure de ceux-ci.

La mise en place du « guichet unique d'attention aux usagers » par les gouvernements locaux doit être encouragée afin de faciliter l'obtention d'informations sur les services et répondre aux plaintes et aux suggestions des usagers.



# EURASIE



Avant le démantèlement de l'Union soviétique, les pays de l'Eurasie étudiés dans ce rapport (Arménie, Géorgie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Ouzbékistan et Ukraine) étaient dotés de services de base suffisamment développés : infrastructures d'eau et d'assainissement, réseaux urbains de chauffage et transports publics. Le pourcentage de la population ayant accès à ces services était presque comparable à celui des pays développés.

Bien que l'infrastructure mise en place au cours de la période soviétique ait été caractérisée par un investissement lourd en capital et par une forte consommation d'énergie, la prestation des services était fiable. À cette époque, le principal inconvénient était dû à la conception des installations qui nécessitaient une consommation très élevée d'eau ou de chauffage. Les dépenses étaient beaucoup plus élevées que les recettes provenant des tarifs payés par les usagers qui ne recouvraient pas nécessairement la prestation des services et la maintenance des infrastructures.

Contrairement à d'autres services de base, le régime soviétique a accordé peu d'attention à la gestion des déchets solides. Ces installations ont été financées par des transferts provenant du budget de l'État, tandis

que les coûts d'exploitation étaient principalement couverts par des tarifs élevés assumés par les usagers industriels sur la base de subventions croisées.

La désintégration de l'URSS a provoqué de nombreux changements structurels au sein du secteur public dans toute la région. Le non-renouvellement des actifs fixes a provoqué la détérioration de la qualité des services publics et l'augmentation du nombre d'accidents dans les installations et réseaux. Dans de nombreuses villes, les services d'approvisionnement en eau sont devenus ingérables. Les installations de traitement des eaux usées et des déchets solides ont cessé de fonctionner. Les services de chauffage urbain ont été interrompus dans de nombreuses villes de la région du Caucase et en Asie centrale, y compris dans les capitales.

Tout au long de la dernière décennie, la dégradation des infrastructures des services publics a été stoppée et, dans une certaine mesure, inversée dans la plupart des pays. Les gouvernements de la région ont adopté une série de mesures législatives, institutionnelles et économiques visant à réformer les services urbains de base, à renforcer les motivations pour améliorer l'efficacité de la prestation et favoriser un environnement propice à la participation publique. Malgré

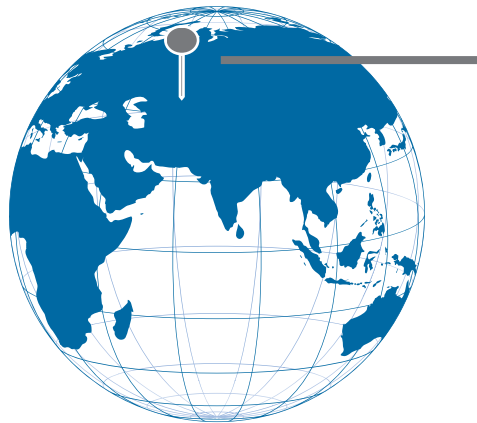
ces efforts, la fourniture des services publics n'atteint pas souvent les niveaux de la période soviétique. Par exemple, les capitales de l'Arménie (Erevan) et de la Géorgie (Tbilissi) ont d'énormes difficultés à fournir les services de chauffage.

### Cadre institutionnel

Dans la plupart des pays de la région eurasiennne, les gouvernements locaux sont responsables de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement (à l'exception de l'Arménie et de la Géorgie), de l'alimentation en chauffage urbain (à l'exception de

services de base concerne le gouvernement central (à l'exception de l'élimination des déchets solides et des services de transport de passagers dans certains pays). Les pouvoirs publics dans les états fédérés ou les régions, ou les organismes régulateurs nationaux spécialement créés, sont responsables des politiques tarifaires des services publics.

La mise en œuvre de réformes en faveur de la décentralisation et du développement de l'autonomie locale dans la plupart des pays de la région a pour objectif de se débarrasser de la centralisation excessive héritée de



**84 %** Caucase et  
Asie centrale

**Tendances de la couverture  
urbaine en matière d'eau potable  
en 2011 : accès à domicile.**

---

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

---

la Moldavie et du Tadjikistan), de la gestion des déchets solides et des services de transports collectifs urbains. Une enquête auprès de représentants des villes de Russie, d'Arménie, de Géorgie, d'Ukraine, de Moldavie, du Kirghizistan, du Kazakhstan, du Tadjikistan et d'Ouzbékistan a révélé que la responsabilité de la fourniture des services de base revient aux gouvernements locaux dans 88% des cas. Les gouvernements centraux et régionaux jouent un rôle mineur.

Dans le même temps, dans la plupart des pays, presque toute la réglementation des

l'ère soviétique, plutôt que de rechercher les avantages d'une bonne répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Ainsi, à la suite de ces réformes, de nombreuses autorités locales ont dû assumer la responsabilité de la prestation de services de base, sans avoir les compétences ni les ressources nécessaires pour le faire avec succès.

### Accès aux services de base

Dans les années 1990, les pays de la région Eurasie ont enregistré une baisse générale de l'accès aux services publics,

ainsi qu'une baisse de la qualité. Toutefois, comme indiqué précédemment, la situation s'est stabilisée dans la dernière décennie et montre des signes d'amélioration.

### **Approvisionnement en eau et assainissement**

L'accès aux services d'eau et d'assainissement varie considérablement à travers la région. Plus de 75% de la population urbaine en Russie, Biélorussie, Arménie, Kazakhstan, Ouzbékistan et Ukraine a accès aux services d'eau et d'assainissement. La plus grande proportion de la population urbaine et rurale ayant accès à un approvisionnement centralisé en eau et à l'assainissement se trouve en Russie, où elle atteint 100% dans les villes et 96% dans les petites villes (moins de 10 000 habitants), mais seulement 31% des villages ont accès à l'eau. Le taux d'accès aux services d'assainissement en Russie est de 100% dans les villes, 82% dans les petites villes et de 6% dans les villages.

Plus de la moitié de la population du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan n'a pas accès à l'eau potable, et une partie importante de la population urbaine et rurale est alimentée en eau suivant un créneau horaire particulier (qu'elle soit approvisionnée par réseau ou par camions-citernes). En Géorgie, la plupart des établissements humains souffrent aussi d'un approvisionnement en eau irrégulier. L'accès insuffisant à l'eau potable est un problème important en Moldavie et au Tadjikistan, en particulier pour les populations pauvres et rurales. L'accès aux installations d'assainissement améliorées (des réseaux d'assainissement, des latrines à fosse recouvertes d'une dalle en béton ou des toilettes raccordées à des fosses septiques) est insuffisant en Asie centrale.

### **Service public de chauffage**

Les systèmes de distribution de chauffage urbain fonctionnant à partir de cana-

lisations de vapeur d'eau ou d'eau chaude provenant d'usines centralisées sont largement utilisés en Russie, en Ukraine, en Biélorussie, au Kazakhstan, en Ouzbékistan et au Kirghizistan. Plus de 70% des foyers sont reliés à ces systèmes en Russie, plus de 60% en Ukraine, et plus de 50% en Biélorussie et au Kazakhstan. Conformément aux politiques nationales, ces pays prévoient d'augmenter progressivement la proportion de la population urbaine ayant accès à des réseaux de chauffage urbain par le biais de la construction de centrales thermiques et de l'introduction de technologies innovantes à haut rendement.

### **Services de transports publics**

Dans tous les pays de la région, à l'exception du Kazakhstan, une baisse de la qualité et de l'utilisation des transports publics a été constatée en raison de la hausse des tarifs, de la dégradation du service et du niveau croissant d'utilisation de voitures individuelles. Au cours des deux dernières décennies, le métro est le seul moyen de transport qui ait bénéficié d'investissements et de travaux.

### **Gestion des déchets solides**

En règle générale, la gestion des déchets en Eurasie est limitée à la collecte et au transport des ordures, qui sont déversées dans des décharges. Les déchets ne sont pas « gérés » au sens moderne du terme. Les retards dans la collecte ainsi que les décharges ou déversements illégaux sont des problèmes courants dans la plupart des pays de la région.

Les normes relatives à la gestion des déchets dans la région eurasiennne se concentrent principalement sur la prévention de la pollution de l'environnement plutôt que sur le traitement et le recyclage des déchets solides. La plupart des pays ne disposent pas d'un système de tri sélectif pour les différents types de déchets. Cependant, plusieurs villes de Russie,

d'Ukraine, du Kazakhstan, de Biélorussie et d'Ouzbékistan ont commencé à mettre en œuvre le tri sélectif et le recyclage.

### Gestion et financement

#### **Modèles de gestion**

En Eurasie, on observe une évolution positive des modèles de gestion. La plupart des autorités locales sélectionnent les modèles considérés comme les plus appropriés à la gestion des services de base. Mais les autorités locales n'ont généralement pas le pouvoir de fixer les tarifs des services, ce qui freine le bon accomplissement de leurs responsabilités en la matière.

au Kazakhstan, en Ouzbékistan, en Ukraine et au Kirghizistan, les services de chauffage présentent de nombreuses différences. Certains segments sont sous le contrôle de propriétaires différents, y compris des sociétés anonymes (privatisées ou avec une participation de l'État), avec des sources combinées de chaleur et d'électricité et un réseau de distribution ; et des entreprises de l'État ou municipales qui, en général, possèdent des centrales thermiques à faible puissance (chaufferies municipales) et des réseaux de distribution de chaleur. En Biélorussie et au Tadjikistan, la distribution de chauffage par le biais de fournisseurs intégrés verticalement est habituelle,



**70%** Russie

**60%** Ukraine

**50%** Biélorussie  
et Kazakhstan

Dans presque tous les pays de la région, les installations d'eau et d'assainissement appartiennent aux municipalités ou aux administrations du niveau supérieur. Au Kirghizistan, au Tadjikistan, en Ukraine, en Biélorussie et en Russie, une grande partie du service d'alimentation en eau est assurée par des entreprises publiques étatiques ou municipales. En Arménie et en Géorgie, les systèmes d'approvisionnement en eau et l'assainissement sont gérés par des opérateurs privés. En Russie, les opérateurs privés fournissent les services d'eau et d'assainissement à 25% de la population en vertu de contrats de PPP.

*L'approvisionnement en chauffage* est variable entre les pays d'Eurasie. En Russie,

elle est réglementée par le gouvernement central et exploitée localement, même si actuellement cette pratique est moins courante que pendant l'ère soviétique.

Les modèles appliqués pour *la gestion des déchets solides* varient selon les pays. En Ouzbékistan et au Kirghizistan, ces services sont fournis par des organismes municipaux ou des sociétés autorisées par les gouvernements locaux. Dans certaines villes, principalement en Ouzbékistan, en Russie, en Ukraine, au Kazakhstan, en Arménie et en Géorgie, les gouvernements locaux ont recours à des opérateurs privés pour la collecte et l'élimination des déchets solides.



Dans le domaine des *transports publics*, la proportion du transport appartenant aux municipalités est faible : tous les véhicules électriques et quelques autobus. Les opérateurs privés dominent le marché pour les autobus et les taxis. Les gouvernements municipaux cherchent souvent la participation du secteur privé pour la fourniture de services de transports collectifs, dans le but de favoriser la concurrence.

### **Financement**

Quel que soit leur mode de gestion (étatique, municipal ou privé), la plupart des entreprises fournissant des services de base dans la région manquent de financement. L'enquête auprès des dirigeants de collectivités locales a révélé que les représentants de toutes les villes estiment qu'il existe de graves problèmes financiers en ce qui concerne la fourniture des services de base : 31% des personnes interrogées ont signalé le manque de financement pour les activités opérationnelles, 53% ont déclaré que les fonds disponibles ne pouvaient guère couvrir l'activité opérationnelle, et seulement 16% ont répondu que les entreprises et la ville avaient suffisamment de fonds pour couvrir les coûts et investir dans les services.

### **Rôle du secteur privé dans la prestation des services publics**

Dans la Région Eurasie, les opérateurs privés participent à la prestation des services publics sous différentes modalités de partenariat public-privé (PPP), notamment en Russie, en Ukraine et en Arménie. Au cours des dernières années, les conditions juridiques et institutionnelles nécessaires à la mise en œuvre des projets de PPP ont été mises en place. La législation kazakhe s'oriente également vers le développement des mécanismes de PPP, et prévoit de mettre en œuvre des projets pilotes de PPP dans le domaine de la fourniture de chauffage urbain en 2013.

Les formules de participation privée les plus utilisées dans le secteur des services publics sont les contrats de crédit-bail (*leasing*). Selon ce modèle, le locataire assume la responsabilité non seulement de la gestion, mais aussi de la perception du paiement des usagers pour les services. Les autorités demeurent responsables des investissements avec les ressources provenant du paiement du locataire. Il existe aussi des cas où l'opérateur privé est également responsable de l'investissement, selon les termes des contrats de location.

En termes de développement des PPP, les pays d'Eurasie peuvent être divisés en quatre groupes :

*Arménie et Russie* : la participation des entreprises privées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est habituelle dans ces pays. Malgré les différentes formes de coopération entre les entreprises et les autorités, les partenariats public-privé ont généralement été couronnés de succès.

*Géorgie, Kazakhstan et Ukraine* : récemment, ces pays ont montré un intérêt particulier à attirer des entreprises privées dans le secteur des services publics. Toutefois, leur participation dans le secteur public est encore rare, avec seulement quelques cas.

*Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan et Ouzbékistan* : dans ces pays, la participation du secteur privé à la fourniture des services de base est soit inexistante, soit très modeste. Cependant, il existe une base solide pour la participation du secteur privé en raison de la décentralisation de la gestion des services publics.

*Biélorussie* : dans ce pays, les services publics sont gérés de manière centralisée. Ainsi, toutes les responsabilités du secteur sont sous l'autorité de l'État. Les entreprises privées ne sont pas les bienvenues dans

le secteur des services publics et il serait impossible de les attirer sans changements institutionnels radicaux.

### Défis actuels et futurs

Malgré d'importants efforts pour réformer le système des services de base et améliorer leur efficacité dans la région, il reste un long chemin à parcourir pour résoudre le problème de l'accès universel aux services de base de qualité. Les restrictions comprennent les prix de l'énergie en hausse constante, un financement inadéquat et la dégradation des infrastructures en raison du manque de soutien des niveaux de gouvernement supérieurs.

Du fait de la hausse du prix de l'énergie dans le secteur des services publics, les recettes provenant des paiements des usagers sont uniquement destinées à couvrir ces hausses, au lieu d'être investies dans la réparation ou l'amélioration des infrastructures.

Le manque chronique de financement des services publics est l'une des principales causes de leur faible efficacité. Les tarifs et le recouvrement sont très faibles dans certains pays (en particulier en Asie centrale), ce qui signifie qu'il ne reste pas de marge pour les investissements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité des services. La plupart des recettes des fournisseurs de services de base proviennent des tarifs des usagers, et le reste est couvert avec l'aide de transferts de l'État. L'investissement alimenté par des sources privées est encore peu significatif.

Dans la plupart des cas, l'infrastructure des services de base est obsolète et ne répond pas aux exigences de fourniture durable des services de base de qualité. Cela a également entraîné la hausse des accidents, des interruptions dans la fourniture des services, des dépenses excessives

d'entretien et une utilisation inefficace de l'énergie et des ressources. La détérioration de la qualité des services observée ces dernières années dans la région est généralement la preuve que les infrastructures n'ont pas été entretenues correctement.

L'impact du changement climatique mondial aura aussi des conséquences sur l'approvisionnement en eau. Certains pays de la région sont déjà confrontés à de graves pénuries (Kazakhstan, Turkménistan et Ouzbékistan). Cette pénurie concerne aussi certaines régions « riches en ressources hydriques » (par exemple, des parties de la Russie méridionale et de l'Ukraine).

### Conclusions et recommandations

#### **Décentralisation**

Aujourd'hui, la plupart des pays de la région sont soumis à des processus de centralisation. Les déclarations gouvernementales relatives à la décentralisation des services de base sont en contradiction avec la centralisation observée sur le terrain. Le transfert des compétences des services de base doit être accompagné d'une réforme administrative et financière. La décentralisation exige aussi le cofinancement des services de base au niveau local, ainsi qu'une politique tarifaire qui tienne compte de la capacité de paiement des usagers. La petite taille des services et les faibles compétences du personnel au niveau local doivent être prises en compte. Leurs capacités peuvent être améliorées grâce au développement de la coopération intercommunale ainsi qu'avec la mise en place de partenariats avec le secteur privé. Les problèmes ne seront pas réglés avec la recentralisation de la prise de décisions.

#### **Accroître le financement des services de base et améliorer l'investissement**

Attirer les investissements dans les services de base est indispensable pour améliorer leur couverture et leur qualité.

Les principaux défis dans la région sont d'améliorer les politiques tarifaires, d'augmenter le recouvrement des coûts des services par le biais des tarifs des usagers et de réviser les politiques de subvention de l'État vers les ménages à faible revenu. Par ailleurs, afin d'améliorer le climat d'investissement, il est nécessaire de créer un système d'incitations pour que les fournisseurs de services réduisent leurs coûts, modernisent leur gestion et améliorent la qualité des services. Des politiques tarifaires appropriées avec un soutien aux populations pauvres sont essentielles pour assurer la viabilité financière des services de base.

***Prendre en compte la maintenance***

L'entretien et le renouvellement des installations sont un enjeu majeur pour prévenir le vieillissement et la dégradation des in-

frastructures ; un retard dans les investissements entraînera une augmentation des coûts.

***Améliorer la gouvernance multiniveau***

Les enjeux dans la fourniture de services de base intéressent les niveaux local et national. L'accès et la qualité des services dans les pays d'Eurasie sont essentiels, mais leur amélioration ne doit pas aboutir à la recentralisation et à la concentration du pouvoir au niveau de l'État. Au contraire, des politiques plus équilibrées fondées sur la décentralisation des responsabilités et des ressources devraient être soutenues ainsi que des réformes législatives et des programmes pour renforcer le niveau local avec la création de mécanismes de soutien au développement et à la modernisation des services.

# EUROPE



Par son nombre d'habitants, l'Europe occupe une place intermédiaire par rapport aux autres régions du monde, tandis que sa petite superficie explique que la densité de population est supérieure à la moyenne des autres régions. Les pays d'Europe se caractérisent par une longue tradition de libre administration des autorités locales et des services publics. Ce rapport présente une vision globale de la prestation des services de base dans l'Union européenne et dans trois autres pays non membres.

Dans tous les pays européens, les autorités locales ont des responsabilités dans la prestation et la gestion des services de base. Les services locaux de base sont l'expression d'une dimension essentielle de l'autonomie locale.

Les services de base analysés ici sont considérés comme des « services publics » ou des « services d'intérêt général » (SIG). Leur nature et leur évolution sont le résultat de l'histoire, des traditions, de la culture et des institutions de chaque pays. Ainsi, la définition des services publics de base, leur couverture géographique, l'autorité qui en est responsable, leur nature économique, les modes de gestion qui sont appliqués pour leur prestation (public, mixte, privé ou associatif), varient à travers l'Europe.

Malgré les diversités nationales, il existe en Europe une profonde unité quant aux services publics de base. Dans chaque État européen, ces services sont non seulement soumis aux règles de concurrence et de marché, mais sont également organisés et réglementés selon des normes spécifiques pour accomplir les objectifs suivants : garantir le droit d'accès de chaque habitant à des biens et des services essentiels, construire des solidarités, assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, prendre en compte le long terme, et créer les conditions d'un développement durable économique, social et environnemental. Ces objectifs d'intérêt général sont au cœur du système de valeurs qui caractérise tous les États européens et sont une valeur commune de l'Europe.

Trois facteurs majeurs sont à l'œuvre dans l'intégration des services publics dans la région :

- Les histoires, traditions et institutions nationales, qui continuent à marquer les modes d'organisation et de régulation ;
- Les logiques sectorielles : les télécommunications, l'électricité, l'eau et les transports ne peuvent pas être organisés de la même façon et sur la base de règles identiques ;
- Le processus d'« européanisation » des services publics de base au cours des



vingt-cinq dernières années. Cela ne signifie pas que tous les services sont réglementés ou organisés de manière identique (principe de subsidiarité). L'eupéanisation est liée à la fois aux traditions et aux spécificités nationales de chaque secteur.

Aujourd'hui, il existe un acquis européen dans le domaine des services publics (services d'intérêt général) qui définit le cadre organisationnel des services de base et offre des garanties claires pour les gouvernements locaux (voir le résumé en 10 points, tableau 1 du rapport complet).

### Cadre institutionnel

En Europe, les services de base sont au centre de tensions multiples et complexes, entre :

- l'achèvement du marché intérieur, souvent idéalisé, si l'on prend en compte que les services publics sont ancrés dans des territoires et ont des objectifs spécifiques ;
- les obligations de service public (générales comme spécifiques pour chaque secteur) pour mener à bien les « missions particulières » définies par les autorités publiques pour accomplir les objectifs d'intérêt général qu'elles poursuivent ;
- le principe de subsidiarité et les compétences partagées entre les différents niveaux de gouvernement (européen, national, régional et local), afin d'offrir la meilleure réponse possible aux situations et besoins, tout en contribuant à la solidarité nationale et européenne ;
- l'objectif de cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union européenne.

Les services publics de base continuent à être définis, organisés, mis en oeuvre, financés, contrôlés et réglementés dans le cadre de conditions politiques, administra-

tives, économiques, territoriales, démographiques et culturelles diverses.

Dans presque tous les pays européens, *la gestion de l'eau et de l'assainissement* est de la compétence des communes ou d'autres autorités locales. Les communes sont, en outre, responsables du ramassage et du transport des *déchets solides*. Leur recyclage, traitement et élimination peuvent relever de la compétence de différentes autorités. Les responsabilités peuvent aussi dépendre de différents niveaux de gouvernement en fonction du type de déchets. Dans certains cas, la (ré)organisation des services d'élimination des déchets est influencée par les normes environnementales, chaque fois plus rigoureuses, imposées par la législation communautaire. Le *transport urbain* est généralement considéré comme une responsabilité des villes, ce qui est important car environ 70% de la population européenne vit en zones urbaines. Les compétences des autorités locales, en ce qui concerne l'électricité, sont limitées dans la plupart des pays, malgré une tendance à une territorialisation des politiques énergétiques.

Pour chaque secteur, le processus d'eupéanisation des services publics de base a donné lieu à des normes communes qui encadrent la « libre administration » des autorités nationales, régionales et locales. Néanmoins, des règles transversales ont aussi été adoptées, qui concernent en particulier le financement des services publics et les marchés publics.

Les États membres et les gouvernements infranationaux sont libres de décider du mode de gestion utilisé pour la prestation des services publics de base. L'Union européenne est neutre quant à la propriété des fournisseurs de services de base.

Il existe une tendance générale au partage des compétences entre les différents

niveaux de gouvernement et entre les différentes autorités dans chaque pays et région, bien qu'il existe des différences dans l'intensité et l'ampleur de ces interactions, ainsi que dans les secteurs où elles se produisent. Ce partage peut être vertical (entre niveaux), horizontal (à l'intérieur d'un même niveau), intersectoriel ou une combinaison de ces trois dimensions. Ainsi, en Europe, les services publics de base font de plus en plus l'objet d'une « gouvernance multi-niveau ».

Ceci implique le développement de relations de coopération et de partenariat, la définition du territoire pertinent pour l'organisation de chaque service et, sur cette base, le développement du concept d'« autorité organisatrice » des services publics de base. Les autorités organisatrices n'ont pas une compétence exclusive, mais ont à développer des relations avec les différentes autorités publiques à tous les niveaux.

Ces tendances mettent en lumière les enjeux pour construire une convergence de l'action publique, du niveau micro/local au niveau européen, de façon non hiérarchique. Les États continuent à exercer un rôle majeur. Le défi est de combiner l'« autonomie », la subsidiarité et la solidarité.

### Gestion et financement

#### **Modes de gestion**

En Europe, il existe une grande variété de modes de gestion des services publics de base, façonnés par l'histoire, les évolutions nationales et régionales, les caractéristiques sectorielles, l'impact du processus d'européanisation, la mondialisation et par les approches de la « nouvelle gestion publique ».

Historiquement, dans la plupart des pays européens, les services publics de base sont définis, organisés, fournis et financés par les autorités publiques locales, même si, dans

certains pays, la gestion de ces services a été déléguée à des acteurs indépendants ou privés (comme en France, par exemple, pour les services d'alimentation d'eau et les transports). En Europe du Nord, l'histoire et les traditions expliquent la large compétence des autorités locales dans le domaine de la protection sociale et des services de base. Le modèle allemand, quant à lui, se caractérise par un mode spécifique de gestion publique fondé sur des entreprises multi-services (Stadtwerke), permettant une péréquation des ressources entre les différentes activités prêtées au niveau local (les bénéfices de l'électricité ou de l'eau sont utilisés pour financer le transport ou les services sociaux ou culturels). Les pays d'Europe centrale et orientale ont des caractéristiques spécifiques en raison du processus de transition vers la démocratie et l'économie de marché à partir des années 1990. Ainsi, ils adaptent leurs capacités institutionnelles pour coopérer avec le secteur privé et les organismes sans but lucratif pour fournir des services locaux de base.

Même s'il est parfois possible de parler de « modèles nationaux », il est clair que les réformes dans le domaine des services publics de base durant les vingt-cinq dernières années les ont déstabilisés, complexifiant la situation. Une hybridation est en cours, ce qui signifie que « les modèles paradigmatiques » n'existent plus. À l'heure actuelle, la gamme des modèles de gestion varie fortement entre les pays et les secteurs. Dans beaucoup de domaines, la gestion publique des services locaux reste dominante, de façon directe, en collaboration avec d'autres administrations publiques ou par le biais d'entreprises publiques. Avec la pénétration des approches de la « nouvelle gestion publique », le développement de partenariats public-privé a eu tendance à augmenter.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, ces services sont gérés par les auto-

rités publiques dans presque tous les États membres de l'UE. En moyenne, seuls 26% de ces services sont fournis par des opérateurs privés – ce qui couvre 23% de la population européenne. Il n'y a que deux pays où plus de la moitié de la population est desservie par des entreprises privées : la France, par le biais de la gestion déléguée, un héritage du 19<sup>e</sup> siècle, et l'Angleterre et le Pays de Galles, au Royaume-Uni, où toutes les infrastructures et la gestion ont

avec des opérateurs publics, mixtes ou privés agréés qui sont autorisés à fournir certains ou tous les services. Certains pays coopèrent dans le domaine de l'élimination des déchets. En France, en Allemagne et au Royaume-Uni, les opérateurs publics et privés ont un poids plus ou moins similaire dans la collecte et le traitement des déchets urbains. Certaines entreprises municipales opèrent également dans différents pays européens.



# 91-100%

**Proportion de la population qui utilise des « sources d'eau améliorées » en 2011.**

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

été privatisées dans les années 1980. Le marché européen de l'eau est très fragmenté, composé de dizaines de milliers d'opérateurs différents. Traditionnellement, les entreprises publiques de l'eau ont été organisées au niveau de chaque autorité locale, et par conséquent ce sont de petits fournisseurs, contrairement à d'autres services en réseau, tels que l'électricité ou les télécommunications. Même s'il y a eu des regroupements, les entreprises publiques de ce secteur ne sont pas des entreprises transnationales. Dans certains cas, les autorités publiques locales ont décidé d'initier la « remunicipalisation » de services locaux (Paris, Bergkamen).

Dans le domaine des *déchets solides*, la prestation de services comprend des modèles de gestion publique et déléguée,

Aujourd'hui, les autorités organisatrices européennes, conformément à la législation en vigueur, peuvent choisir, une fois définis les objectifs et la finalité des services, entre une gestion directe-interne ou une gestion déléguée par le biais de contrats externes.

*Il n'existe pas de supériorité avérée d'un mode de gestion* : dans le contexte de l'externalisation, de la remunicipalisation et de la privatisation, la littérature montre qu'il n'existe aucun mode de gestion universellement supérieur. Le choix optimal entre l'externalisation et la remunicipalisation dépend de l'évaluation au cas par cas effectuée par les pouvoirs publics, qui analysent les avantages et les inconvénients de chaque mode. La réversibilité du choix peut être influencée par des considérations politiques, ainsi que par l'inertie

institutionnelle. De nombreux exemples montrent que la performance des opérateurs de services ne dépend pas de leur nature (publique ou privée) ni du mode de gestion (directe ou déléguée), mais de la capacité des pouvoirs publics à contrôler la qualité, le prix et l'accès au service. La relation entre l'autorité organisatrice, le fournisseur et l'utilisateur est une question essentielle, quel que soit le mode de gestion du service.

*Participation démocratique de tous les acteurs* : la régulation publique, fondée

la capacité d'une autorité publique à mobiliser les connaissances et l'expertise. Ainsi, les pouvoirs publics veulent voir garanti le libre choix du mode de gestion des services de base, y compris d'avoir la possibilité d'expérimenter différents modes, et de changer d'avis si nécessaire.

### **Financement des services publics de base**

En ce qui concerne les modes de financement des services publics de base, les pays européens ont de multiples expériences, parmi lesquelles :



## 70% Population vivant en zone urbaine

sur la participation démocratique de tous les acteurs, est cruciale pour le succès de tout mode de gestion. Cela marque le passage d'une régulation réalisée par des « experts » à une régulation établie par les « acteurs ». En effet, quoique les pratiques de la représentativité démocratique restent dominantes, différents groupes d'intérêt en Europe affirment la nécessité d'impliquer toutes les parties intéressées, non seulement les autorités publiques et les opérateurs de services, mais également les consommateurs (usagers domestiques et industriels, grands et petits), les citoyens, les autorités locales, les élus (nationaux et locaux), le personnel et les syndicats.

*Garantir la liberté de choix, permettre l'expérimentation et la réversibilité* : Dans le domaine de la gouvernance et de la régulation, aucun système n'a prouvé sa supériorité universelle. Au contraire, le critère le plus important pour le succès semble être

- Le libre accès à toutes ou à certaines catégories d'utilisateurs et/ou à des services financés par la fiscalité générale.
- Le paiement de la totalité du coût du service par l'utilisateur, selon le principe du « recouvrement intégral des coûts ».
- Un système de subventions ou de participation d'autres acteurs (par exemple, dans le cas des transports urbains dans de nombreuses municipalités françaises).
- Le cofinancement de la part de différentes autorités publiques nationales, régionales et locales, ainsi que par des fonds européens ou internationaux.
- Des formes de subventions croisées, qui peuvent être territoriales (par exemple, le tarif unique universel d'un timbre-poste), sociales (entre les générations ou pour assurer le retour sur investissement à moyen et long terme) ou intersectorielles (les bénéficiaires d'une activité sont utilisés pour compenser les déficits des autres).



Dans de nombreux cas, une combinaison de ces différents modes de financement est utilisée, ce qui rend parfois difficile le principe de transparence et l'appréciation du « coût réel » de la prestation de services.

Le financement des transports publics urbains, par exemple, ne repose que partiellement sur les tarifs payés par les passagers. La plupart des coûts peuvent être financés par des subventions publiques et des recettes des fournisseurs, par la participation financière d'autres opérateurs (comme en France), par les subventions croisées entre différentes activités municipales (pour l'Allemagne, bien que ce modèle semble tomber en désuétude) et par les revenus d'activités commerciales connexes. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les services de transport urbain ont été longtemps financés par l'État. Cependant, le processus de décentralisation depuis 1990 a été accompagné par une réduction de ces subventions. Dans le secteur des déchets solides, les subventions sont parfois infranationales afin d'atteindre les objectifs environnementaux. Dans le domaine de l'eau, les objectifs politiques de l'UE évoluent vers le recouvrement des coûts par les consommateurs. Cependant, jusqu'à présent, très peu de pays réussissent à récupérer tous les coûts économiques et environnementaux de l'eau (le Danemark est une exception notable). Les taux de récupération varient considérablement entre les pays. En outre, les investissements dans les services de l'eau sont assurés principalement par des subventions et des prêts publics. En ce sens, les fonds structurels de l'UE peuvent jouer un rôle important dans certains contextes locaux.

### **Accès : répondre aux besoins de la population, solidarité, dialogue social et participation citoyenne**

Les services publics de base ont été créés pour répondre aux besoins fondamentaux

de la population de chaque communauté. Ils évoluent au fil du temps en fonction des besoins et des progrès des technologies utilisées pour leur prestation.

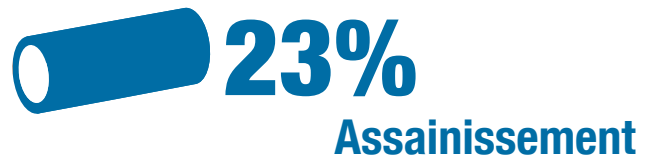
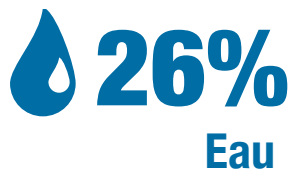
En Europe, l'accès aux services de base est généralement plus développé que dans d'autres parties du monde. Parallèlement, les statistiques disponibles montrent que l'accès à ces mêmes services n'est pas garanti partout et pour tous les utilisateurs. Il existe toujours, par exemple, une différence entre l'Est et l'Ouest en termes d'accès à l'eau potable. Dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest, l'accès aux services publics d'eau est presque de 100%, mais dans la partie orientale du continent, l'accès est encore faible (en particulier dans les zones rurales), malgré une certaine amélioration. Dans les pays ayant une longue tradition de traitement des eaux usées (par exemple en Europe du Nord), plus de 85% de la population a accès à ce service, tandis que dans les pays d'Europe du Sud, le pourcentage tombe à 40-60%, et le niveau d'accès est encore plus faible dans les pays de l'Est. Il existe également dans ce secteur un écart important entre milieu rural et milieu urbain. L'accès aux services de gestion des déchets solides varie également. Dans certains pays, tous les foyers ne sont pas raccordés au système de collecte des déchets, en particulier dans certains pays de l'Est et de la Baltique centrale ainsi qu'à Chypre, en Grèce, en Irlande, en Italie et en Espagne. Actuellement, l'accès à l'Internet à haut débit n'est considéré comme un service public de base que dans certains pays, mais de plus en plus de municipalités mettent en place un accès gratuit à Internet dans les espaces publics. De même, la quantité des services de soins aux enfants et de soins pour les personnes âgées varie considérablement entre les pays.

*Services en fonction des besoins des citoyens* : La gestion efficace des services publics de base requiert de porter une

attention particulière à l'évolution des besoins des citoyens. En associant différents niveaux d'organisation et en facilitant un débat démocratique avec les citoyens et les usagers, il est possible de trouver des solutions pour garantir la bonne couverture des besoins. Les méthodes participatives varient selon les pays, et peuvent prendre la forme de réunions ouvertes des conseils locaux, de référendums, de réunions et de consultations publiques ou en utilisant Internet. Cela inclut un débat public sur les différentes alternatives (solutions techniques, économiques, sectorielles, intermodales) avec les parties intéressées : les usagers, les opérateurs et leur personnel et les autorités élues. La participation des parties prenantes peut être étendue à des consultations ou des référendums décisionnels.

Ouest (la « paix sociale »), Sud (approche « centrée sur l'État »), Ouest (pluralisme « libéral »), Centre-Est (« approche combinée » – régime polarisé ou centré sur l'État).

*Les décisions des pouvoirs publics : le rôle fondamental des citoyens et des élus.* Les pouvoirs publics et les autorités élues jouent également un rôle clé dans l'organisation de l'évaluation et le suivi des services pour assurer leur adaptabilité. Sans préjudice de la responsabilité des pouvoirs publics et des élus dans la sélection, l'arbitrage et la prise de décision, l'expression décentralisée des besoins et des attentes des usagers leur donne une meilleure compréhension des défis et des solutions possibles pour y remédier. Dans le même temps, les pouvoirs publics doivent assumer leurs responsabilités dans la définition des objectifs de chaque



## Services fournis par des opérateurs privés

*Un dialogue social stratégique :* Une gouvernance efficace exige le développement d'un dialogue social stratégique pour que les attentes des usagers convergent avec celles des travailleurs et des syndicats. Le rapport de 2008 de la Commission européenne sur les systèmes de relations du travail comprend une typologie des accords nationaux sur la question, qui regroupe les États membres de l'UE en cinq régimes, tenant compte des syndicats et des organisations patronales, des relations de pouvoir entre eux, des niveaux et styles de négociation, de l'espace pour la participation des partenaires sociaux dans les politiques publiques et de l'intervention de l'État dans les relations patronat-syndicat : Nord (le « corporatisme organisé »), Centre-

service public, l'application de méthodes pour les atteindre, et pour les évaluer par la suite – pour leur évolution future.

*Développer l'évaluation et le contrôle et mettre en œuvre le changement :* L'évaluation des performances des services locaux en Europe est nécessaire. L'utilisation d'indicateurs spécifiques pour évaluer les résultats des services de base (et des municipalités en tant que fournisseurs) se développe au niveau national et local, selon des méthodologies différentes (permettant ou pas un accès ouvert à l'utilisateur, ou sa participation directe ou indirecte dans l'évaluation). La législation européenne n'oblige pas les États membres à établir des organismes de régulation des services publics de base

analysés dans ce rapport, à l'exception de l'électricité. Ainsi, ces organismes sont rares aux niveaux national et local.

### Défis actuels et futurs

La crise financière, économique et sociale qui a débuté en 2008 a soulevé de nouveaux enjeux en matière de services publics de base. Elle a engendré un « effet de ciseau » : d'une part, de nouveaux besoins apparaissent en raison d'une vulnérabilité accrue et de l'augmentation de la pauvreté dans la population européenne — développer les services publics pour répondre à ces nouveaux besoins est donc essentiel — ; d'autre part, les services publics de base et leurs usagers sont confrontés à une pénurie de ressources à la suite des politiques d'ajustement et d'austérité.

*Relever les défis de la crise et de ses effets :* Les services publics de base ont joué un rôle d'« amortisseur » face aux effets de la crise. De ce point de vue, la situation actuelle nécessite un renforcement des services, à la fois qualitativement et quantitativement.

*De profonds changements : démographie et mobilité, inégalités, exclusion et pauvreté, changement climatique, développement durable et technologies de l'information et de la communication (TIC) :* Les gouvernements locaux européens ont à faire face à de nombreux défis et développent des ressources variées pour y répondre.

*Plus d'efficacité et de qualité :* Les coupes dans les dépenses du secteur public et dans les ressources humaines signifient qu'une gestion exemplaire et innovante sera essentielle pour que les services publics de base soient fournis efficacement. L'innovation dans la gouvernance pose de nouveaux problèmes pour les autorités locales qui sont au centre des débats en Europe : la recherche croissante de l'efficacité et de l'efficacité ; la définition et la mise en œuvre

de nouveaux services ; le développement de formes de partenariat entre les autorités publiques, l'économie sociale et solidaire ainsi qu'avec d'autres opérateurs privés ; et la définition de modèles de financement solidaires (par exemple, accès gratuit ou subventionné).

### Conclusions et recommandations

La définition, l'organisation, le financement, la régulation et la gouvernance des services publics de base en Europe ne sont pas uniformes ; ils sont définis de manière inextricable par leurs unité et diversité, leurs convergences et singularités, ainsi qu'à l'évolution des interactions entre trois tendances structurantes (nationale, sectorielle et européanisation). Ces caractéristiques ont conduit au développement dans les débats européens de la question de la gouvernance multiniveau, qui ne peut être appliquée ni de façon linéaire, ni hiérarchique, mais plutôt de manière circulaire et fondée sur le partenariat entre les niveaux.

*Combiner unité et diversité :* Pour chaque service public local, la gouvernance implique la prise en compte des spécificités de chaque territoire et l'organisation de l'expression de l'évolution des besoins des citoyens et des usagers (particuliers, professionnels ou communautés). C'est seulement au cas par cas que peuvent être définis la couverture géographique et l'autorité organisatrice appropriées. Cependant, cette compétence ne peut pas être exclusive. Dans tous les secteurs, dans chaque territoire, les niveaux institutionnels doivent coopérer pour développer des relations horizontales avec les autres entités, des synergies et une approche holistique.

*Clarifier la répartition des compétences et des responsabilités :* Il est nécessaire de préciser les compétences et les responsabilités de chaque niveau en tenant compte des spécificités sectorielles, de l'histoire,

des traditions et des institutions nationales. Les transformations actuelles et les innovations en matière de gouvernance des services publics devraient permettre le développement d'une répartition des compétences, qui ne peut être absolue, mais évolutive en fonction de l'évolution des technologies et des préférences des utilisateurs.

*Établir des normes communes simples et opérationnelles, mais sans standardisation* : L'existence de règles communes qui reflètent les principes et les valeurs des pays européens est nécessaire. Toutefois, ces règles doivent être soumises au principe de subsidiarité, selon lequel les décisions doivent être prises au niveau européen que si cela s'avère plus efficace que les décisions prises aux niveaux inférieurs d'autorités publiques.

*Promouvoir la diversité* : Pour tous les services qui relèvent du « large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales » (Protocole 26 du traité de Lisbonne), les associations de gouvernements locaux en Europe demandent aux institutions européennes de respecter la diversité sectorielle et locale et d'encourager l'innovation, l'expérimentation et l'échange de bonnes pratiques et d'indicateurs comparatifs (*benchmarking*).

*Articuler l'économique, le social, le territorial et l'environnemental* : Les services publics de base jouent un rôle fondamental en tant que garants des droits fondamentaux de chaque personne et dans la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale. Ils devraient prendre pleinement en compte les nouveaux enjeux de changement climatique et de développement durable. En Europe, les villes sont les principales sources d'émissions de dioxyde de carbone, dues en particulier aux transports et aux services publics. Par conséquent,

les services publics ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable.

*Développer les évaluations* : L'évaluation est l'un des outils qui peut augmenter l'efficacité des services publics de base, ce qui permettrait de mieux répondre aux besoins des citoyens. Elle peut se concentrer sur la réalisation des objectifs attendus du service ou sur les performances de celui-ci. Cela n'implique pas la création de nouvelles contraintes hiérarchiques pour les autorités publiques locales, ni de comparaisons entre les pays, les opérateurs ou les autorités publiques. L'évaluation devrait permettre, au contraire, de promouvoir l'échange d'expériences novatrices et de conduire à une libre circulation de l'information sur les formes d'innovation, les succès et les échecs. Elle doit être un outil pour l'adaptation, l'évolution et la modernisation des services publics locaux.

*Mettre en œuvre toutes les dispositions des traités de l'UE et, en particulier, le Protocole 26* : Le traité de Lisbonne renforce les compétences et les responsabilités des autorités publiques locales en tant qu'éléments fondamentaux du modèle social européen. Les nouvelles dispositions des traités de l'UE doivent être mises en œuvre, en particulier celles concernant les services d'intérêt général, et tout particulièrement le Protocole 26. Ce protocole stipule que les services d'intérêt général non économiques ne sont pas soumis au droit européen de la concurrence ou du marché intérieur. En ce qui concerne les services d'intérêt économique général, la diversité résultant des différentes situations géographiques, sociales ou culturelles présentes en Europe, ainsi que les six valeurs (un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs) doivent être prises en considération.



# MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE



Les pays du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale partagent un contexte socioculturel commun. La plupart des États de la région sont fortement centralisés et leurs administrations territoriales sont divisées en plusieurs niveaux. Ils ont également d'autres enjeux en commun : un taux de croissance urbaine élevé — 2,6% par an, supérieur à la moyenne mondiale (1,97%) — et une population globalement très jeune, plus de la moitié des habitants ayant moins de 25 ans. Un tiers de ces jeunes est sans emploi et se concentre dans les zones urbaines. Les inégalités sociales augmentent le sentiment d'injustice et d'exclusion sociale, et aggravent les conflits et les guerres, récurrents dans toute la région depuis un demi-siècle.

Au-delà de ces similitudes, les pays de la région ont aussi des différences importantes. Certains pays ont, par exemple, des niveaux de revenu par habitant parmi les plus bas du monde (Afghanistan) ; d'autres sont parmi les plus élevés (Qatar). Selon des critères économiques et géographiques, la région peut être subdivisée en trois sous-régions : la Méditerranée orientale (Liban, Palestine, Syrie, Turquie) ; le Proche-Orient, qui s'étend jusqu'à l'ouest de l'Asie (Iran, Irak, Jordanie, Afghanistan) et la zone du Conseil de coopération des États arabes du golfe Persique — CCG

(Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite, Émirats arabes unis, Yémen). De ces trois sous-régions, le CCG est la région la plus riche et la plus urbanisée avec plus de 80% de la population vivant dans les villes.

Ces pays sont à la fois lieux d'origine et de destination d'un important flux migratoire. Au Koweït et au Qatar, par exemple, les réfugiés et les immigrants constituent plus de 70% de la population. Néanmoins, dans les pays non producteurs de pétrole, le taux élevé du chômage et la hausse du coût de la vie ont provoqué une émigration massive des jeunes qui ont choisi l'Europe ou les pays du Conseil de coopération du golfe Persique comme destinations privilégiées. Toutefois, les migrations dans la région ne sont pas toutes volontaires ni dues à des facteurs économiques : les guerres et les conflits internes ont généré une instabilité politique et institutionnelle, détruit les infrastructures et retardé la croissance économique. La guerre civile qui a débuté au printemps 2011 en Syrie continuera à peser sur la croissance économique et urbaine, aussi sur les voisins, jusqu'à ce que la situation politique se stabilise.

La centralisation de l'État ne facilite pas la gestion des villes et des services publics. Malgré quelques progrès (par exemple,

dans la construction de logements sociaux), la faiblesse des ressources disponibles (à l'exception des pays du Golfe) limite la capacité des gouvernements locaux à assumer leurs responsabilités et à répondre aux changements imposés par l'urbanisation rapide. On constate des retards dans le développement des infrastructures et des services publics de base, ainsi qu'une multiplication de quartiers informels avec des services insuffisants. Dans certains pays (Irak, Yémen et Liban), plus de la moitié de la population urbaine vit dans des quartiers marginaux.

### Cadre institutionnel

Dans la plupart des pays de la région, trois niveaux administratifs se partagent la responsabilité des services publics dans les villes : les gouvernorats, les districts et les municipalités. Les principales

responsabilités vers les gouvernements locaux. Or, dans la plupart des cas, le manque de ressources entrave la capacité de ces derniers à s'acquitter efficacement de leurs nouvelles responsabilités. Les chevauchements qui existent entre pouvoir central et local dans certains secteurs continuent à poser des problèmes pour la planification et la prestation des services. Dans les quartiers pauvres et marginaux, le manque de maintenance des infrastructures et la fourniture inadéquate des services accroissent le mécontentement social. Dans la conjoncture actuelle, il est difficile de prévoir si ce processus de décentralisation continuera à progresser. La plupart des gouvernements mettent en œuvre des réformes modestes pour répondre aux besoins des jeunes populations rétives. Dans certains cas, les États ont, par contre, renforcé le contrôle du pouvoir central.



**50% < 25**  
Population      Ans

décisions concernant les investissements en infrastructure sont prises au niveau central par les ministères. Les gouvernements locaux assurent l'application des réglementations et gèrent la prestation des services. Le manque de coordination entre les autorités centrales et locales a souvent entraîné des dysfonctionnements qui nuisent au développement et à la qualité des services urbains. L'exception est la Turquie, où d'importantes réformes institutionnelles ont été réalisées pour renforcer les pouvoirs de décision au niveau local.

Depuis les années 1970, on observe néanmoins une délégation progressive des

### **Responsabilités des gouvernements centraux et locaux dans la prestation des services**

Tous les pays de la région, à l'exception de l'Iran et de la Turquie, ont surexploité leurs ressources en eau. La rareté de cette ressource et le coût élevé des infrastructures nécessaires à sa production ont amené les États à assumer la régulation, la planification et la gestion des *systèmes d'eau et d'assainissement*. Les services municipaux de gestion de l'eau tendent à avoir une participation limitée : ils s'occupent des services de distribution d'eau et d'assainissement et de l'entretien des infrastructures existantes. Les tarifs de ces services sont

généralement trop bas pour recouvrir les coûts. En conséquence, de nombreuses villes dépendent des transferts financiers du gouvernement central.

Les ministères du Transport de la région définissent les *politiques de transport*, assurent la planification, la construction et l'entretien des routes nationales et régionales, tandis que les gouvernements locaux sont chargés de la construction et la maintenance des routes locales. Le manque de coordination entre l'État et les niveaux locaux et régionaux contribuent au décalage entre les investissements dans les transports et la croissance de l'espace urbain. Le manque d'investissement dans les transports publics urbains a entraîné une dépendance croissante des véhicules privés.

En revanche, *la gestion des déchets solides* est décentralisée dans tous les pays de la région. Ainsi, le ramassage et l'élimination des ordures sont généralement sous la responsabilité des municipalités ou des administrations provinciales. Les ministères de la Santé et de l'Environnement établissent les normes et la réglementation qui encadrent l'action municipale et privée dans ce secteur et sont chargés de lancer et de mettre en œuvre des projets d'infrastructure comme les sites d'enfouissement.

### Accès et la qualité des services de base

Au cours de la dernière décennie, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement a atteint plus de 90% de la population dans la plupart des pays, et plus de 95% dans la majorité des villes. Toutefois, les taux de raccordement des habitations aux réseaux d'eau publics et aux égouts, ainsi que le niveau de traitement des eaux usées, varient largement dans toute la région, les taux d'accès à ces services sont bien évidemment plus élevés dans les villes que dans les zones rurales. La pénurie d'eau entraîne une distribution intermittente dans de nombreuses

villes. Les fuites dans le réseau des eaux usées ou les défaillances dans les usines de traitement provoquent régulièrement des rejets d'eaux résiduelles non traitées qui polluent les nappes et rivières.

Les insuffisances de l'offre publique sont compensées par les fournisseurs privés ou par l'utilisation de sources d'eau naturelles. L'eau de mer dessalée est devenue une source importante d'eau potable dans les pays du CCG. En outre, l'utilisation des eaux usées traitées pour l'irrigation et, dans certains cas, pour la consommation, est de plus en plus fréquente malgré les hauts coûts d'investissement.

Les taux de ramassage des déchets solides sont assez élevés dans les villes. Cependant, les décharges à l'air libre restent un défi, surtout dans les quartiers informels. Beaucoup de décharges ne correspondent pas aux standards établis.

La croissance incontrôlée des villes et l'augmentation du nombre de véhicules privés entraînent une importante congestion du trafic dans le centre-ville et sur les principaux accès. Malgré une demande croissante de transport public urbain, l'offre a tendance à se limiter à des minibus gérés par des entreprises privées et aux taxis. Seules quelques grandes zones métropolitaines disposent de trains légers et d'autobus gérés par des opérateurs publics. Le manque de contrôle des opérateurs de transport privés génère une augmentation des taux d'accidents et un accroissement de la pollution atmosphérique dans les villes. Le réseau routier n'est plus adapté à la croissance urbaine, tout particulièrement dans la périphérie des villes où les routes se sont dégradées par manque d'entretien. Néanmoins, dans certaines grandes zones métropolitaines, d'importants plans de transport intégré sont mis en œuvre afin d'augmenter la compétitivité économique et alléger le trafic routier.

### Gestion et financement des services urbains

Comme il a été déjà dit, les ressources financières locales sont limitées. Généralement, les budgets municipaux dépendent principalement des transferts de l'État et, dans une moindre mesure, des impôts locaux, à l'exception de la Turquie où la moitié des recettes municipales proviennent de l'impôt foncier. Le financement et la

la vie quotidienne de leurs habitants. La maintenance des infrastructures est généralement reportée.

Malgré l'augmentation constante de la valeur des terrains urbanisés, l'impôt foncier génère une quantité limitée de recettes publiques, en comparaison avec la moyenne internationale. Les principaux points qui freinent la capacité des municipalités à générer des recettes (prove-



**88%** **Asie occidentale**

**Tendances de la couverture urbaine en matière d'eau potable en 2011 : accès à domicile.**

---

Source: Progress on Sanitation on Drinking-Water. 2013 Update. OMS - Unicef.

---

construction des grandes infrastructures sont toujours de la compétence des États, alors que le rôle des gouvernements locaux se limite à la gestion des services. Hormis les pays du CCG, les bailleurs de fonds internationaux participent au financement des infrastructures dans le domaine du transport, de l'eau et des déchets solides. Ils financent uniquement les infrastructures.

*Le recouvrement des dépenses locales courantes des services publics :* Les autorités locales n'ont pas les ressources financières et humaines suffisantes pour assurer, de manière efficace, les dépenses de fonctionnement des services. Elles donnent la priorité aux services essentiels qui affectent

nant de l'impôt foncier et des tarifs pour l'utilisateur) sont :

- Le manque de pouvoir discrétionnaire des gouvernements locaux pour établir des taux d'imposition et pour créer de nouveaux impôts et tarifs.
- Les registres cadastraux sont généralement obsolètes et ne reflètent pas le développement des périphéries ni la valeur du marché foncier.
- La réglementation fiscale limite le pouvoir des gouvernements locaux à générer des recettes fondées sur la propriété en fonction des services fournis sous leur autorité.
- Une disparité entre les niveaux de tarifs existants, les niveaux de recouvrement et le coût réel de la prestation de ser-



vice : dans tous les pays de la région, les tarifs sont subventionnés par le gouvernement central.

- Réticence du gouvernement à prendre des sanctions en cas d'impôts non payés.

Le manque d'entretien des infrastructures et l'insuffisance de la prestation de service dans les quartiers pauvres et informels contribuent à la tension sociale dans la région.

*Partenariats public-privé (PPP) :* Les gouvernements des pays non producteurs de pétrole recherchent une participation du secteur privé dans le financement de projets d'infrastructure, mais la crise financière internationale et les troubles dans la région ont entraîné une diminution générale de l'investissement privé, tant domestique qu'étranger, à l'exception des pays du CCG et de la Turquie.

La participation du secteur privé à des projets d'infrastructure peut prendre plusieurs formes selon le type d'accord contractuel et le degré de partage des risques : les concessions, la privatisation, la construction de nouvelles infrastructures (appelées *greenfield projects*) avec des garanties gouvernementales et d'autres incitations pour attirer les entreprises privées et diminuer les risques d'investissement. Toutefois, étant donné le contexte économique actuel dans la région, les gouvernements ont du mal à développer des modèles de financement attrayants pour le secteur privé.

*Fonds spéciaux pour financer le développement municipal :* En comparaison avec d'autres régions en développement, les pays du Proche-Orient et de l'Asie occidentale ne disposent pas d'autant de fonds privés ni de mécanismes de financement novateurs destinés au développement local. Ils manquent également d'institutions de microfinance pour le logement et l'aide

aux familles à faible revenu afin d'améliorer les services de base et le cadre de vie dans les quartiers marginaux et les établissements informels.

Afin de pallier au manque de financement à long terme, plusieurs États ont créé des institutions de développement municipales pour fournir des investissements aux gouvernements locaux. Ces institutions reçoivent des fonds des gouvernements nationaux et des organisations internationales de développement. La plupart des fonds soutiennent principalement des projets d'infrastructure, mais il existe une tendance récente à un financement ciblé pour des programmes de réduction de la pauvreté et des projets environnementaux.

*Financement basé sur la valorisation des terres :* Les gouvernements locaux, notamment dans les pays en développement, utilisent les terres dans les zones urbaines périphériques et les zones non urbanisées, mais stratégiquement situées, pour lever des fonds pour le financement de projets urbains et sociaux. Normalement, le droit de préemption permet aux gouvernements locaux de disposer du sol pour développer des services et des installations publics dans des quartiers qui en sont dépourvus. Ainsi, récemment, les autorités locales ont commencé à utiliser ce droit pour récupérer des espaces occupés par des bâtiments délabrés afin d'améliorer les infrastructures. Elles révisent aussi le plan d'occupation des sols en revendant les terrains au prix du marché ; la différence obtenue, due à l'augmentation de la valeur de la terre et grâce aux améliorations réalisées, leur permet de générer une valeur ajoutée pour des investissements publics en infrastructures et en services.

### Défis actuels et futurs

Les villes de la région sont confrontées à plusieurs défis communs à long terme, au

premier rang desquels se trouvent la rapide urbanisation et la croissance démographique qui entraînent une augmentation de la demande d'emplois, de logements et de services urbains. La population jeune est attirée par les villes pour la recherche d'un emploi et pour l'éducation. Si l'on considère que le taux d'urbanisation continuera à augmenter dans un futur proche, satisfaire la demande de services urbains de base est une des principales priorités.

Durant la dernière décennie, l'instabilité politique et la violence (engendrées par les guerres en Afghanistan et en Irak, la guerre civile en Syrie et les révoltes du « Printemps arabe », notamment en Égypte et en Tunisie) ont freiné les projets de développement. L'infrastructure endommagée doit être reconstruite — investissement auquel il faut ajouter les coûts dus à l'impact sur l'économie et à la perte de l'investissement étranger. Les villes doivent, en outre, intégrer les populations de réfugiés.

Le plus grand défi environnemental de la région est l'approvisionnement en eau. Étant donné que la plupart des zones sont arides et reçoivent peu de précipitations, l'alimentation en eau potable a toujours été un défi. La demande croissante des populations ne fait qu'augmenter la pression sur les rivières et sur les nappes aquifères qui s'épuisent plus vite que leur capacité naturelle à se régénérer. Déjà, de nombreuses

villes de la région rationnent l'eau, ce qui conduit à un approvisionnement intermittent non reflété dans les chiffres officiels — ceux-ci indiquent des taux élevés d'accès à l'eau potable dans la région. Le changement climatique va exacerber cette tendance en rendant les zones sèches encore plus sèches et en intensifiant les périodes de précipitation. Les catastrophes naturelles comme les inondations, mais aussi les tremblements de terre — courants dans la région, ont un impact majeur sur les villes les plus densément peuplées. Ces villes souffrent déjà des impacts environnementaux et sanitaires engendrés par le mauvais traitement des eaux usées, par une mauvaise gestion des déchets solides et par la pollution atmosphérique.

### Conclusions et recommandations

Les municipalités du Proche-Orient et de l'Asie occidentale ont progressivement gagné en compétences dans la prestation des services de base et dans les finances locales. Cependant, de nombreux gouvernements locaux demeurent incapables de lever les fonds nécessaires pour fournir les services qui leur sont dévolus. Le chevauchement des responsabilités entre les niveaux de gouvernement national, régional et local dans la prestation de services ne fait qu'accroître une mauvaise coordination dans de nombreux secteurs. Il est donc nécessaire de développer une planifica-



**2.6%** augmentation annuelle de la population urbaine

tion urbaine et une politique de gestion des sols pour contrôler l'expansion urbaine et orienter l'amélioration des services dans les quartiers informels et les zones urbaines à croissance rapide. Des instruments fiscaux basés sur l'utilisation des sols sont indispensables pour promouvoir la construction de logements sociaux.

Les investissements nécessaires en infrastructures pour l'alimentation en eau, l'installation d'usines de traitement des eaux usées et les transports publics urbains sont aussi considérables. La congestion du trafic a atteint un tel niveau que cela freine la compétitivité des villes de la région. Dans la majorité des cas, ces investissements excèdent les capacités et les ressources des autorités locales et sont généralement pris en charge directement par les ministères nationaux ou par le biais du PPP.

Les réformes de la fiscalité ne seront pas suffisantes pour financer les investissements nécessaires en infrastructures. Les

villes doivent profiter de la valeur élevée des terrains urbains pour financer une partie des investissements publics en infrastructures et services. Un des enjeux pour les villes est de s'appuyer sur les projets de développement urbains afin de promouvoir la création d'emplois locaux en mettant à profit la mobilisation des entreprises locales et des ONG pour des projets de construction et d'amélioration de la qualité des services.

Les conflits sociaux et la guerre civile ont retardé le processus de décentralisation financière. Les États, dotés de faibles ressources et confrontés à des conflits civils, ont opté pour le maintien des finances locales sous un contrôle fort au-delà, parfois, du cadre légal. Ce contexte, quoique transitoire, sera présent jusqu'au rétablissement de la stabilité politique. La Turquie mise à part, il existe à ce jour peu de consensus sur le degré d'autonomie devant être octroyé aux autorités locales ainsi que sur la quantité de ressources financières à mettre à leur disposition.

# METROPOLIS



## Introduction

« Les métropoles dominent le monde, et non plus les États. » La réitération pressante de cette déclaration par les analystes financiers stratégiques auprès des multinationales et des décideurs interpelle à plusieurs égards. Quelles mutations institutionnelles et quelles opportunités et responsabilités ce saut de paradigme produit-il pour les métropoles, notamment pour la prestation des services de base ? Quels nouveaux rapports, métiers et équilibres sont-ils en jeu ? Quels modèles, quelles concurrences, quelles règles de gouvernance en découlent ?

Produisant déjà plus de la moitié du PIB mondial, les métropoles (entendues ici comme espace urbain comptant plus d'un million d'habitants) constituent l'échelon urbain le plus visible, étudié et attractif du découpage territorial. Pour autant, elles ne constituent pas un corps homogène ni pleinement « lisible ». Les chapitres régionaux ont démontré les disparités de mise en œuvre des décentralisations, ainsi que l'ample diversité des réalités, opportunités, limites et défis posés pour assurer la prestation des services de base aujourd'hui. Cet état des lieux s'applique également aux métropoles, qui, selon les contextes socio-économique, politique et culturel,

présentent une grande variété de modèles, de capacités et de compétences, de modes de financement et de gestion, avec des résultats souvent inégaux.

Ce chapitre présente les tendances à l'œuvre aujourd'hui, même ténues, concernant la gestion métropolitaine des services de base. Il rend compte des initiatives pouvant inspirer d'autres gouvernements locaux face aux nombreuses contraintes ayant un impact sur l'accès universel à ces services : l'urbanisation exponentielle de la planète et les rééquilibrages géopolitiques inédits, les conditions d'un partage effectif des richesses, la transition écologique et sociale de nos sociétés, les enjeux du changement climatique et de la préservation des ressources environnementales, les mutations démographiques, culturelles, techniques et technologiques — et leurs conséquences sur les usages, les rapports et nos institutions.

## Services de base : spécificités des métropoles

Agent de l'État, simple vigie ou opérateur actif de la prestation des services de base, ces « district », « région métropolitaine », « intercommunalité » et autres appellations ou niveaux disposent de responsabilités et de compétences définies par des cadres



de décentralisation diverses et très inégalement appliqués. Le contexte institutionnel et politique national définit, pour ces *mégacités*, des réalités organisationnelles, des rôles et des pouvoirs qui les distinguent sensiblement des autres échelles de territoires. Engagées de fait dans des dynamiques (inter)nationales « d'attractivité » et de « compétitivité », vitrines du pays, elles entretiennent en cela un rapport fort à la « centralité » gouvernementale, incitant à satisfaire plus qu'ailleurs des services qui participeront aussi bien au développement local qu'à la réputation d'effica-

Ainsi, concernant la fourniture des services de base, de nombreuses limites à leur action existent : une discontinuité de gouvernance (et de recettes) entre frontières administratives (régulièrement débordées) et rayonnement opérationnel ; une fragmentation institutionnelle et un statut social et politique prêtant parfois à confusion sur les responsabilités à exercer ; une multi-gouvernance forte, implicite ou manifeste, du fait des rapports de force et intérêts induits par la présence, sur son territoire, des principaux acteurs et lieux de pouvoirs (politiques et/ou économiques, mais aussi



## **Les « Mégalopoles » se distinguent par rapports aux autres entités de gouvernement local du fait des réalités de la décentralisation, de leurs rôles et de leurs pouvoirs définis par le contexte institutionnel et politique national.**

citée de l'État. Capitale politique et culturelle, *hub* économique, centre financier, point d'entrée géostratégique, métropole d'excellence ou spécialisée, agglomération centripète « ordinaire » : à chacune de ces caractéristiques, parfois cumulatives, répondent des profils particuliers d'aires métropolitaines, des avantages et inconvénients comparatifs, aux résonances multiples. Johannesburg n'est pas Le Caire, Shanghai n'est pas New York, Buenos Aires n'est pas Moscou, Lagos n'est pas Londres. Toutes différentes dans leurs formes comme dans leurs statuts de ville, de gouvernorat ou de région métropolitaine, elles sont néanmoins toutes confrontées aux mêmes nécessités d'offrir à leurs habitants des services de base de qualité.

culturels bien souvent) et de décision (inter) nationaux ou régionaux ; une autonomie et une maîtrise des choix stratégiques d'investissement, atteinte par la participation très souvent insuffisante des habitants à la définition des priorités et par le poids des élites et des économies de rente ; des flux humains massifs, des polarisations socio-économiques et des étalements spatiaux conséquents qui, de par les dimensions concernées, provoquent, au moindre dérèglement endogène ou exogène, tensions, instabilités, congestions, insécurité, inégalités et ségrégations, pénalisant au premier chef les couches les plus vulnérables de la population.

En zone métropolitaine, de nombreuses autres variables ont des conséquences

sur la qualité et l'accessibilité des services de base : le contexte socio-économique, politique et environnemental national ou mondial (conflits, insécurité, corruption, risques liés aux changements climatiques, pollutions...), les capacités et compétences administratives et institutionnelles en matière de planification, d'organisation et de gestion, le choix du modèle opératoire (public/privé/combinaisons), les outils de monitoring et de *reporting*, les capacités d'adaptation et d'innovation, la valeur du leadership politique, les tendances démographiques (vieillesse ou boom de la jeunesse), la demande des classes moyennes (souvent naissantes dans de nombreuses régions), les niveaux d'autonomie budgétaire et fiscale, la grille de salaires des fonctionnaires et contractuels, la vétusté ou la saturation des infrastructures, les tensions socio-économiques dues à la demande non satisfaite et les solutions techniques et technologiques de chaque service, etc.

À titre d'illustration, les métropoles de Mexico, Bamako et Casablanca, chacune objet d'un rapport complet réalisé par des chercheurs de l'Institut de recherche pour le développement et disponible en complément du chapitre, permettront de donner corps au propos. Mais également Sao Paulo, Santiago du Chili, Moscou, Mumbai, Shanghai, Manille, Dakar, Harare, Lagos, Le Caire, Johannesburg, Detroit, entre autres.

Foyers de l'innovation technique et technologique, bénéficiant d'une exposition instantanée, les métropoles sont, dans le même temps, les mieux placées pour fédérer partenaires et financements et hybrider ainsi leurs ressources pour les investissements dans les services. Ce faisant, en l'absence de règles de péréquations transparentes et négociées à l'échelle nationale ou locale, elles peuvent contribuer à limiter les ressources financières à la disposition de collectivités plus petites et/ou jugées non

stratégiques ou prioritaires par les décideurs. En réponse, et pour garantir une accessibilité aux services, les autorités locales, mais également les autres parties prenantes du territoire, organisent en permanence des stratégies mouvantes de contournement, coordonnées, cloisonnées, voire opposées.

Parmi les difficultés à surmonter, la gestion foncière souvent déficiente constitue un handicap important pour de nombreuses métropoles car elle rend difficile, voire impossible, la maîtrise de la planification stratégique indispensable à l'action de long terme (cas notamment de nombreuses villes africaines dont les exemples seront développés dans le rapport – Dakar, Antananarivo notamment).

Fort de ces constats, le rapport s'est attaché à identifier en priorité les stratégies, instruments et modes de gestion, ainsi que les modalités de financement, *opérationnalisant*, en zones métropolitaines, la fourniture de services de base pour tous. Le rapport soulève également quelques interrogations sur l'évolution tendancielle des pratiques et tente de déterminer les avantages et risques associés. Comment garantir et mettre en œuvre l'accès universel ? Quelles conditions et moyens réunir ? suivant quels contrat et organisation politiques et sociaux ? Concrétisation de la ségrégation la plus radicale (*gated communities, favelas/slums*) comme de la science urbanistique la plus éclatante (*bus rapid transit, Metro-cable, etc.*), les métropoles, dans toutes leurs diversités, proposent sinon des solutions universelles, du moins des résultats à explorer et à s'approprier (cf. entre autres : Medellin, Bogota, Sao Paulo, Portland, Tokyo, Shanghai, Vancouver, Melbourne).

### **Modèles de gestion des services de base**

Compte tenu des effets conjugués du néolibéralisme et des ajustements structurels

sur l'organisation des services publics, des niveaux à considérer aujourd'hui (investissements, demande), de la complexité croissante des normes à respecter et des impératifs de durabilité à considérer, les métropoles se trouvent dans l'obligation de renouveler leurs approches des services de base, notamment par la mise en œuvre de nouvelles formes partenariales et modalités de fourniture.

*Une organisation et un fonctionnement des administrations repensés* : Pour faire face à leurs responsabilités, maintenir leur attractivité et pour corriger les effets aggravants de distorsion entre besoins identifiés, recettes disponibles et marges de manœuvre institutionnelles, certaines métropoles ont engagé, dans un premier temps, des aménagements à même de les repositionner dans leur rôle d'autorité organisatrice des services de base : réformes de leurs procédures comptables et d'informatisation, de requalification des normes de services aux usagers et de relation clientèle, de renforcement des compétences internes, du management des ressources humaines et des *capacités* des administrations et des élus (par exemple dans certaines métropoles chinoises comme Shanghai, à Sao Paulo ou au Cap).

Ces évolutions culturelles dans les pratiques créent les conditions d'un *empowerment* qui favorise l'exploration de nouveaux partenariats : délégations et partenariats public-privé (PPP), public-public, public-petits opérateurs privés (POP), public-organisations locales ou organisations non gouvernementales (ONG). Les cadres légaux pour ces partenariats sont aujourd'hui, la plupart du temps, en place et favorisés par le pouvoir central qui tend, par là, à se désengager, en parallèle d'un transfert des moyens humains et financiers sans commune mesure avec les besoins identifiés au niveau local.

Aussi bien à l'échelle mondiale que régionale, il faut noter qu'il n'y a pas « d'évidence » de l'excellence d'un type spécifique de mode de gestion des services de base. Les facteurs d'influences et externalités issus de l'environnement politico-institutionnel et socio-économique direct de la métropole permettent d'élaborer cependant des critères de réussite composites. Ils établissent que, pour être performante, la métropole doit disposer nécessairement de l'ensemble des « clefs » de compétences pour coélaborer, superviser et suivre le partenariat dans la durée. Compte tenu notamment de l'extrême complexité des procédures et de la variété des modèles de gestion partagée (essentiellement pour les PPP), des asymétries d'information et de compétence entre l'autorité délégatrice et le délégataire peuvent provoquer de nombreux hiatus dans l'équilibre des rôles et des responsabilités. Conduisant à des glissements de gouvernement et de tâches, du public vers le privé, la performance des services et la viabilité du *business model* s'en trouvent impactés, suscitant des tensions sociales et des positions de judiciarisation délétères et chronophages. Seules des métropoles disposant d'un réel pouvoir de négociation, de planification et d'organisation interne sont en mesure de créer, avec le partenaire privé, les conditions réelles d'une fourniture s'inscrivant dans le cadre négocié de départ. D'évidence, les logiques marchandes du secteur privé, dans une économie financiarisée, introduites par le biais du contrat, interpellent forcément les principes d'intérêt public de l'autorité délégatrice, et induisent alors de mettre en place des mécanismes, et surtout des pratiques, de dialogue et de garde-fous à même de faire converger les intérêts des parties prenantes. Dans l'expérience des métropoles, ces mécanismes de gouvernance et de transparence sont très inégalement appréhendés et appliqués, et réclament aujourd'hui encore des approches différenciées à inventer.

De nombreux exemples existent également de métropoles instituant des entreprises publiques autonomes, de droit privé, fonctionnant comme des agences satellites de la collectivité (par exemple Medellin ou Shanghai). Ces autorités gestionnaires et régulatrices agrègent plusieurs niveaux de gouvernement ou fédèrent des énergies à l'échelle territoriale horizontale pour répondre à une demande de services de base sur une échelle trop lourde pour le budget de la seule métropole ou de ses collectivités partenaires. La capacité d'action et d'emprunt de l'autorité publique s'en trouve facilitée et les innovations financières, mais également techniques et technologiques, rendue plus abordables.

Aussi, certaines métropoles, après avoir concédé la gestion de leurs services, choisissent elles de retrouver un fonctionnement direct en régie considéré comme plus

nouveauté, du moins la persistance d'un modèle à « surveiller » car ils peuvent être source d'innovations méthodologiques, techniques et tarifaires. Se tenant au plus près des besoins non satisfaits, ces formes alternatives et complémentaires de production, fourniture et maintenance des services constituent des pistes pour l'invention de nouveaux modèles. Ils desservent les zones d'habitat informel à des coûts, pour la collectivité, nettement inférieurs à ceux requis par les infrastructures en réseau traditionnelles. Étroitement liés à l'existence d'une main-d'œuvre bon marché, ces dispositifs rendent la ville « habitable » pour les segments de la population desservis, via une redistribution du revenu (même faible). Néanmoins, ce faisant, ils participent à des mécanismes écodominants de reproductions des pauvretés urbaines au travers des coûteuses formules proposées aux usagers. Ils sou-



**Les données produites au cours de l'utilisation des services de base deviennent une ressource pour les nouveaux entrepreneurs urbains qui cherchent à adapter leurs produits et stratégies aux besoins des usagers.**

économique. D'autres grandes métropoles n'ont jamais cessé d'assurer la gestion directe de leur service. Ainsi Tokyo, qui gère son réseau d'alimentation en eau potable (26 000 km de tuyaux, 3,6 % de fuites) auprès de 13 millions d'abonnés et recouvre 99,9% des factures. Dans ce cas pourquoi transférer la gestion du service au privé ?

*Les dispositifs d'alliance avec les POP, les CBO et les ONG* constituent, sinon une

lèvent également des questions de normes et de qualité du service, de résistance aux réformes et évolutions. Du fait de la grande variété des formes prises, leurs potentiels de réplication et de saut d'échelle, en vue d'une intégration économique, sont impossibles à envisager, en l'état, dans le tissu urbain fluide et productif de la métropole. À ce titre, ils réclament un renforcement de leurs capacités de planification, gestion et investissement (en capital hu-



main ainsi qu'en matériel) indispensable à leur pérennisation ou à leur transformation (voir les évaluations positives à Maputo ou Casablanca, Dhaka, Le Cap et Rio de Janeiro, ou plus problématiques à Bamako, Hô Chi Minh-Ville).

*Cette production décentralisée de services, par des particuliers ou des professionnels de petite taille, dits « hors » ou « post-réseau » est aujourd'hui rendue possible grâce à des techniques et des tarifs rendus accessibles (panneaux solaires, mini-éoliennes, petites stations d'épuration, etc.).* Bouleversant le modèle économique de l'infrastructure en réseau à vocation universelle, cette tendance s'incarne dans la mutation de la relation fournisseur/usager vers celle d'utilisateur-coproduit du réseau et, à ce titre, lui-même fournisseur potentiel. Cette mue du statut de l'utilisateur interpelle la maîtrise d'ouvrage et la forme de production des services de base, leurs fondements économiques, financiers, techniques et institutionnels. Comme pour les alliances avec les POP, CBO et ONG, elle interroge sur la gouvernabilité d'une gestion locale de l'accès, démultipliant les interlocuteurs et gommant les frontières entre leurs statuts et leurs rôles (cf. les exemples de Londres et Stockholm).

*Les avancées techniques et technologiques :* De nombreuses initiatives ont lieu, explorant les possibilités offertes par des systèmes d'exploitation à faible émission de carbone et de couplage, à haute valeur technologique, des services de base : *waste-to-energy* ou l'utilisation/transformation des déchets en source d'énergie, compteurs intelligents, réseaux intelligents. Elles intègrent des contrôles par ordinateur, développent des applications mobiles, promeuvent une efficacité de la consommation (*user-cost adjust*) et un ajustement de la perte-réseau, encore inconcevables il y a peu. Ces tendances, en plus de générer

des gains de productivité et des économies sur la ressource, produisent de nouvelles richesses, les données, exploitables par les nouveaux ensembles urbains que sont les multinationales, intégratrices puissantes, proposant des solutions clés en main aux métropoles. Pour les métropoles, ces avancées constituent des facteurs de production de services plus adaptés, ciblés, mieux suivis et à haute performance. Cependant, là encore, une veille et une vigilance accrues doivent être poursuivies pour éviter une perte de contrôle du public et garantir ainsi les devoirs de solidarité envers les populations enclavées.

Nous avons noté également une pratique accrue de marketing territorial, déclinée au travers de campagnes de communication sur les enjeux de l'urbanisation et des services de base, diffusée au plus proche des populations, pour partager les enjeux de la fabrique urbaine et favoriser son appropriation et la préservation de la ressource/bien commun (éducation à l'environnement et à la responsabilité citoyenne) – voir ainsi des métropoles comme Vancouver ou Medellín. La communication remarquable de la ville de Curitiba, dès la mise en place de son système de Metro Bus, repris ensuite par de nombreuses métropoles, est un exemple caractéristique de ce marketing territorial efficace pour renforcer l'action locale.

### **Accès aux services et financement durable**

La planification du territoire et des investissements, la définition d'une stratégie globale des financements, l'hybridation des ressources et le renforcement des économies locales constituent le socle essentiel pour générer les revenus *suffisants* pour assurer l'accès universel aux services organisés par la métropole. L'enjeu est d'anticiper sur les besoins en services de base sur des périodes de temps long avec la mise en jeu d'investissements souvent considé-

rables. Prévoir la mise en service de 5 ou 6 nouvelles lignes de métro en 2030 en Ile-de-France (200 km, 72 gares, 27 milliards d'euros) ou à Riyad (175 km, 17 milliards d'euros) ne s'improvise pas.

Or, les conditions d'une telle stratégie de *principe* sont aujourd'hui rarement réunies, et en tout cas jamais de manière exemplaire : les métropoles sont des organismes vivants et mouvants et doivent, à ce titre, composer avec leur cadre institutionnel, environnemental, social et économique qui distille des dysharmonies persistantes, complexes à endiguer. Si l'accès aux services est bien plus largement déficitaire dans les territoires à faible revenu (africains notamment), aucune métropole ne dispose aujourd'hui de la recette miracle pour une gestion bénéficiaire de l'ensemble des services de base sur son territoire. Par ailleurs, les règles de performance économique et financière, dans des administrations métropolitaines organisées, résistent mal à leur transposition dans des environnements où se manifestent, parfois en même temps et sans exhaustivité : la demande exponentielle de services, l'obligation d'investissement, les charges des coûts de maintenance, croisées avec les capacités de paiement contraintes des ménages et des entreprises, face à des États surendettés ou des pratiques généralisées de corruption (voir ainsi l'exemple symbolique d'Antananarivo).

Suite à la lecture des dérives de la financiarisation des économies au détriment de l'économie réelle et locale et de l'environnement, deux dynamiques se sont enclenchées plus nettement qu'auparavant. D'abord, *l'hybridation des ressources* (locales, nationales, sur les marchés bancaires et financiers, issues de bailleurs internationaux et institutions financières spécialisées) tend aujourd'hui à être mieux exploitée par les métropoles. Ensuite, *une approche endogène, tournée vers le terri-*

*toire, où l'économie locale participe en premier lieu au développement local*, complète les schémas classiques du recouvrement des taxes, des dotations de l'État, des PPP et autres financements sur les marchés de capitaux.

*Des moyens et techniques financiers innovants* diversifient les ressources en mobilisant les moyens locaux et internationaux peu ou pas exploités usuellement. Soutenues par divers bailleurs internationaux ou les acteurs bancaires et financiers, les réseaux de villes, le secteur privé et les ONG, les métropoles augmentent ainsi leur solvabilité et leur rating suivant des critères adaptés aux principes socio-éco politiques qui guident l'action publique. On compte parmi eux : *l'impact investment/output based aid – OBA*, les fonds d'infrastructure, le retrofit programme de mise à jour/modernisation et de dotation, les fonds d'investissement de proximité et fonds carbone (mécanisme de développement propre, MDP, marchés locaux d'échange carbone), les transferts de fonds des migrants, les prêts sous-souverains d'agences bilatérales, avec ou sans garantie de l'État, et l'accès (progressif et accompagné) aux émissions obligataires après le renforcement des responsabilités, pouvoirs et reddition des comptes par l'administration et les élus.

Les taxes foncières constituent aujourd'hui un outil très commenté et promu comme nouvel eldorado pour les métropoles disposant de la compétence légale pour les mettre en œuvre et en définir les ratios : taxe d'habitation, sur la propriété, sur les plus-values foncières, mais également le remembrement foncier, l'achat anticipé des terrains, la valorisation commerciale et immobilière des espaces nodaux (gares), les *small business increment financing* (programme d'aide au financement des petites entreprises), etc. Cependant ces procédures impliquent d'avoir sécurisé l'accès à la propriété (*land tenure*), de disposer d'un

cadastre complet, d'une réelle imposition foncière et des outils de maîtrise du foncier et des projets d'aménagement maintenant une part d'habitat social afin d'atténuer le risque que les populations les plus démunies soient victimes de la valorisation du quartier. Ces conditions sont des préalables à la réussite d'opérations de ce type. Les exemples citeront notamment Tokyo, Chicago, Istanbul, Shanghai, Bogota et Brasilia.

*D'autres stratégies et outils budgétaires, économiques ou de monitoring complémentaires* sont également déployés. Ils permettent de transformer les modalités d'organisation de l'autorité locale ou des institutions rattachées, de promouvoir un accès équitable aux services de base et d'engager un nouveau cycle dynamique de relations avec ses habitants (une culture de la participation) : budget participatif (Porto Alegre et Yaoundé), monnaies sociales et locales (Rio de Janeiro, Bristol, Paris, Toulouse, Amsterdam), nouveaux indicateurs de richesse (Bogota, Sao Paulo), réduction du temps de travail (El Paso-USA).

*Des cadres d'action politiques, socio-économiques et de gestion technique parallèles* sont également investis : entre autre la coopération ville-à-ville/décentralisée, *peer-to-peer* (entre pairs)/interterritoriale ; les taxes sur la masse salariale des entreprises, des aides au transport des entrepreneurs à leurs salariés et des péages urbains ; un travail en profondeur sur les économies d'échelle, les coûts évités, la valorisation des externalités positives des interventions urbaines sur les services de base ; des péréquations entre recettes de services de base ; des tarifs différenciés combinant gratuité, ciblage de publics spécifiques et financements croisés ; également la coopération avec les réseaux de l'économie et de la finance sociales et solidaires (coopératives de production d'énergie citoyenne par exemple) ; des engage-

ments négociés du secteur privé au travers de programmes de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) ; le *crowdfunding* territorial ; le microcrédit local pour les ménages et/ou les entités travaillant sur le programme d'aménagement ou de délivrance des services de base, etc. Ces éléments seront illustrés avec les cas d'Antananarivo, Berlin, Sao Paulo, Durban, Londres, Singapour, Semarang, Casablanca, Johannesburg, Rio de Janeiro.

Ces diversifications de ressources (et de partenaires) doivent cependant être conduites en toute conscience des dérives de la possible financiarisation des territoires : du fait du retrait de l'Etat, le recours à des pratiques issues du secteur bancaire et du système financier (y compris les formes de PPP de type BOT) et, concomitamment, une généralisation, dans les pratiques de la fabrique urbaine, de leurs logiques techniques (hypothèque, endettement, titrisation, produits dérivés) auront *de facto* un impact direct sur les arbitrages budgétaires et donc le choix des priorités.

Les logiques de ces acteurs financiers, souvent exogènes au local, sont en effet hautement hétérogènes en plus de s'amarner et de se référer à des échelles de temps parfaitement contradictoires avec celles du territoire (court terme des logiques financières contre long terme des processus urbains). Ils se basent également sur un couple rendement/risque dont la pondération n'intègre pas les critères socio-solidaire que les élus et leurs équipes administratives ont pour mission de placer au cœur de leurs politiques et actions (illustrations : Bangalore, Chicago).

## Conclusion

Les défis posés aux métropoles, dans le cadre de la prestation des services de base, sont importants et constituent le premier enjeu pour les responsables locaux. Les

services de base pour tous sont l'objectif poursuivi par les autorités locales qui peinent à subvenir aux besoins existants et ont souvent des difficultés à anticiper et identifier les besoins à venir.

Le futur fait partie du présent des gouvernements locaux comme des États. L'enjeu tient dans les formes urbaines des villes avec une nécessité absolue de densification. Il devient de plus en plus difficile, en termes de gestion des services, de devoir planifier des réseaux d'adduction d'eau, d'assainissement ou de transport non plus sur des dizaines de kilomètres mais sur des centaines. Si la référence à la densité est la règle et que le modèle de ville « idéale » est Manhattan, alors le mode de transport du public le plus sûr, le plus rapide et le plus économe n'est ni le bus ni le métro mais l'ascenseur dont l'investissement est public ou privé et l'usage gratuit ! Il existe donc des solutions, même si beaucoup d'entre elles restent encore à imaginer, et l'on peut faire confiance à la dynamique des pouvoirs locaux et des administrations locales pour innover avec leurs partenaires du secteur privé mais aussi avec le concours de la population.

Le territoire est un « fait social total ». Il concerne tous les membres d'une société et « dit » quelque chose de tous ces

membres en interaction permanente, pris ensemble ou séparément. Toutes uniques, les métropoles, dans leur complexe métabolisme, sont intrinsèquement dépendantes des services de base dont elles contribuent à organiser la production, la fourniture, la gestion, l'accès et la qualité, qu'elles en aient ou pas le mandat, que leur action dépasse, ou pas, leurs frontières administratives, qu'elles en aient, ou pas, les moyens. Fortement ancrées dans les réalités de leurs territoires, elles se tiennent à l'avant-garde des positions politiques concernant les défis pressants tels que la lutte contre les changements climatiques quand les États, prisonniers de leurs intérêts nationaux, ne parviennent pas souvent à s'accorder sur des mécanismes et des actions conjointes. Si elles-mêmes, pour toutes les raisons déjà évoquées, ne parviennent pas souvent à organiser pleinement la subsidiarité et la coordination de leurs actions, au sein de leur territoire, elles sont un marqueur incontournable pour identifier la capacité des sociétés humaines à faire vivre une utopie du bien commun.

En cela, le combat pour la dignité et l'équité sera gagné dans les métropoles ou sera perdu.

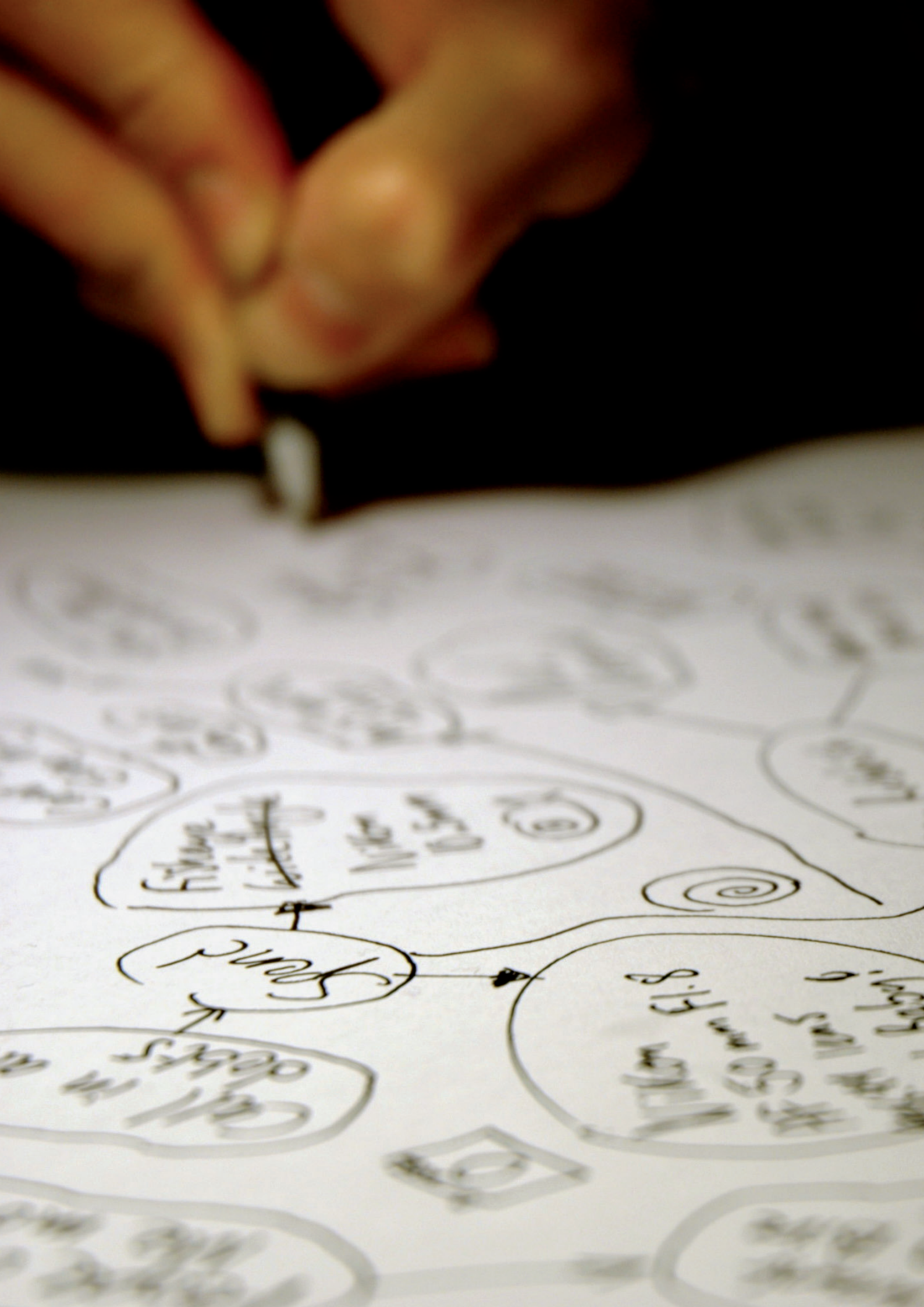


“

**Les services  
de base sont  
essentiels pour  
la préservation  
de la vie et de  
la dignité  
humaine.**

”

Dr Kadir Topbaş  
Maire d'Istanbul  
Président de CGLU



# CONCLUSION:

## Tendances mondiales dans la prestation des services publics locaux

David Satterthwaite

### INTRODUCTION

En 2030, selon les projections actuelles, la population mondiale dépassera les 8 milliards d'habitants pour atteindre 9 milliards en 2050. Cette croissance démographique se concentrera essentiellement dans les villes dont la population augmentera de 1,4 milliard dans les prochains 15-20 ans. Cette tendance représente une opportunité car l'activité économique, en règle générale, tend à s'accroître dans les pays qui s'urbanisent. Les concentrations d'habitants et d'investissements, les économies d'échelle et la proximité, ainsi que les niveaux élevés d'échanges, encouragent la vitalité, l'innovation et le développement dont, idéalement, toutes les personnes peuvent bénéficier. Les futurs habitants de ces petites, moyennes et grandes villes, ainsi que des zones urbaines et régions alentour, auront besoin d'eau, de nourriture, de logement, d'énergie, d'assainissement et de transports aussi bien que d'emplois, d'éducation et de services de santé. Les considérables difficultés que nous devons d'ores et déjà affronter pour répondre à ces besoins actuels ne sont qu'une anticipation des énormes défis à venir.

GOLD III se concentre sur la manière dont les gouvernements locaux peuvent contribuer à garantir la prestation universelle des services publics locaux. Il montre les avancées réalisées par les gouvernements locaux ainsi que la reconnaissance, par de nombreux États et organisations internationales, de l'importance de la décentralisation et des pouvoirs

locaux dans la prestation de ces services et le renforcement de la gouvernance locale. Mais des exceptions à ces tendances à la décentralisation s'observent également. Certains pays ont conservé une approche centralisée de la prise de décision et du financement, ou ont même « recentralisé » les pouvoirs. Certaines agences internationales continuent à ignorer les gouvernements locaux. La méconnaissance de l'importance des services publics locaux et de leur impact sur le développement économique se traduit dans un manque de soutien aux gouvernements locaux pour une meilleure gestion de l'urbanisation et des demandes qui en découlent.

Cette conclusion présente une vue d'ensemble des tendances en matière de prestation de service dans différentes régions du monde. Elle rend compte aussi bien des progrès observés que de l'ampleur des besoins qui ne sont toujours pas couverts ainsi que du niveau des investissements nécessaires dans un futur proche. Elle revient également sur les questions de gouvernance, de gestion et de financement et rend compte des différentes formes de partenariat entre les gouvernements locaux et les organisations de la société civile et du secteur privé (aussi bien les entreprises internationales, nationales et locales que les acteurs informels). Cette conclusion s'attache enfin à nourrir le débat sur les défis actuels et futurs et sur le rôle de la décentralisation et des services publics dans la réalisation des Objectifs du Millénaire du développement (OMD) et dans le développement de l'Agenda post-2015.

#### Remerciements:

Au Secrétariat mondial de CGLU pour son soutien dans l'élaboration de cette conclusion. À Pierre Bauby et à Claude de Miras respectivement pour leur contribution dans les sections sur la gouvernance et sur le financement, à Jacques Labre pour ses idées importantes et à Sheridan Bartlett pour la révision de la rédaction finale du document.

### APERÇUS DES RÉGIONS

Les gouvernements locaux à travers le monde doivent tous affronter, à des degrés divers et selon les régions, les effets de la crise économique et financière, les contraintes environnementales, les effets des changements démographiques et de l'urbanisation accélérée et, par-dessus tout, le problème du financement des services publics locaux. Au-delà de ces défis communs, les chapitres régionaux dressent un tableau sur la diversité des réalités. Ils présentent les avancées dans la fourniture des services dans les pays à revenu moyen, les sérieux retards accumulés dans la plupart des pays à faible revenu et revenu moyen inférieur, et les nouvelles contraintes observées dans les pays à revenu supérieur (réformes institutionnelles, vétusté des infrastructures ou vieillissement de la population dans certains pays). Ces chapitres montrent également les différents modèles de prestation des services publics locaux, c'est-à-dire comment ils sont financés ou gérés, mais aussi comment s'organise la répartition de compétences entre les différents niveaux de gouvernement, les fournisseurs publics, les opérateurs privés (entreprises locales ou multinationales) et la société civile. Cette diversité se rencontre non seulement entre régions, mais également entre pays et au sein des pays.

En **Afrique**, le plus grand défi demeure l'accès aux services publics, en milieu urbain et rural, pour les populations pauvres, notamment pour les 225 millions d'habitants des taudis que compte la région (presque 40% de la population urbaine). En **Amérique du Nord**, la principale problématique concernant la prestation des services publics locaux réside dans le retard accumulé dans les investissements dédiés aux infrastructures. Cela représente désormais un réel problème non seulement pour l'amélioration des services, mais également pour

préserver le niveau actuel de prestations dans l'avenir. **L'Amérique latine** a connu des progrès à la fois en matière de décentralisation et de prestation des services publics locaux durant les deux dernières décennies grâce, dans la plupart des cas, à une meilleure collaboration entre l'État, les gouvernements locaux et la société civile. En **Asie-Pacifique**, l'accès et la qualité des services varient largement à la fois entre pays à revenu supérieur, moyen et faible et entre grandes villes dotées de plus de moyens et les villes moins importantes aux ressources limitées. Pour les 550 millions d'habitants des taudis que compte la région, l'accès aux services publics de base est un problème critique. En **Eurasie**, presque tous les pays ont enrayé la dégradation des services observée au lendemain de la chute de l'Union soviétique, mais la rénovation et la modernisation des infrastructures représentent toujours un défi. En **Europe**, l'accès et la qualité sont satisfaisants mais les budgets dédiés aux services sont restreints par les effets de la crise financière et économique. Au **Moyen-Orient et en Asie occidentale**, enfin, la fourniture de services, en dehors du cas de la Turquie, est généralement centralisée. La région est très sérieusement confrontée au défi particulier du stress hydrique. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que les régions d'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Asie occidentale sont confrontées aux enjeux additionnels que représentent les conflits et l'insécurité, et qui ont de sérieuses répercussions sur les infrastructures et la fourniture des services.

Alors que les gouvernements nationaux tendent à jouer un rôle important dans la fourniture de services pour les pays à faible population, les états fédérés et les autorités régionales ont, eux, souvent un rôle plus important dans les pays à forte densité et en particulier pour ceux qui ont des structures fédérales. Les pays diffèrent également selon le nombre d'échelons



administratifs, différences qui dépendent de leur taille, de leur population et d'autres facteurs politiques.

Une grande partie des différences régionales constatées dans la fourniture des services publics locaux vient de la diversité de structures des gouvernements locaux. En Asie-Pacifique, il y a 1,1 million de gouvernements locaux ; alors que dans le monde, on en compte environ 2 millions et ils sont très divers. Leurs territoires peuvent s'étendre sur quelques kilomètres carrés ou des dizaines de milliers de kilomètres carrés et accueillent des populations comprises entre quelques milliers (ou moins) et plus de 20 millions d'habitants. Les gouvernements des états fédérés, des régions et provinces peuvent même administrer des territoires comprenant jusqu'à 200 millions d'habitants, et les plus grandes autorités métropolitaines ont des populations plus importantes que la plupart des pays. S'il est difficile de faire des généralités à propos des gouvernements locaux à l'intérieur des pays, cela est, bien entendu, plus difficile encore au niveau international. La diversité géographique, sociale et institutionnelle influence la capacité des gouvernements locaux à assurer la prestation des services. Les disparités les plus saisissantes se rencontrent dans de nombreux pays à revenu moyen et faible où les communes des zones rurales sont confrontées à des défis encore plus grands lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de populations plus petites et dispersées, tout spécialement dans les régions périphériques.

## L'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX : L'AMPLEUR DES BESOINS À COUVRIR

**Eau et assainissement** : GOLD III pointe des améliorations manifestes à la fois dans la couverture et la qualité des services de distribution et d'assainissement de l'eau au cours

des dernières décennies. De nombreux pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique du Nord ainsi que l'Afrique du Sud se rapprochent presque d'une couverture universelle d'accès à des « sources d'eau améliorées ». Les cibles des OMD sur ce point sont en train d'être atteintes<sup>1</sup>. Cependant, la couverture décline en Afrique subsaharienne et des reculs ont été enregistrés dans le Caucase et en Asie centrale. Les cibles des OMD pour l'accès à des « installations d'assainissement améliorées » ne seront pas atteintes malgré les progrès remarquables observés en Asie du Sud-Est. En 2010, 2,5 milliards de personnes vivaient toujours sans accès à des « installations d'assainissement améliorées », l'Asie du Sud et les pays d'Afrique subsaharienne étant particulièrement concernés<sup>2</sup>. Même dans les pays où les cibles seront atteintes à l'échelle nationale, il y a souvent des disparités à l'intérieur entre les régions et les villes. Le système de suivi des OMD n'induit pas de données sur l'étendue de la fourniture d'eau et de l'assainissement par villes ou districts. La seule donnée décomposée qui existe montre la proportion de la population urbaine et rurale de chaque pays ayant accès à ces services.

Malgré l'amélioration globale de l'accès aux services en milieu urbain, on a pu toutefois observer, au cours de la dernière décennie, la preuve croissante de l'insuffisance de la prestation de services en zone urbaine, en particulier dans les taudis qui accueillent désormais près d'un milliard de personnes. Entre 1990 et 2010, le nombre d'habitants des taudis sans accès à des sources d'eau potable améliorées a augmenté de 109 à 130 millions de personnes quand, dans le même temps, il a baissé dans les zones rurales de 1,1 milliard à 653 millions de personnes<sup>3</sup>. Plus grave encore, les Nations unies utilisent le concept de « source améliorée » pour calculer l'accès à l'eau potable. Or cette notion n'est pas appropriée pour évaluer si la fourniture est adéquate dans les zones urbaines où la densité est élevée, et échoue à rendre

<sup>1</sup> Nations unies (2013).

<sup>2</sup> UNICEF et OMS (2012).

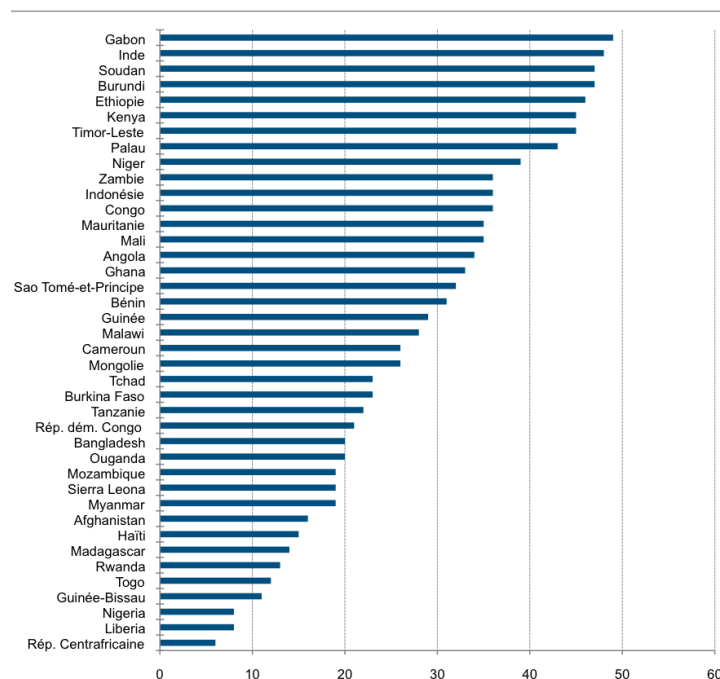
<sup>3</sup> UNICEF et OMS (2012).

compte de la régularité et de la qualité des prestations. Nous nous concentrerons par la suite sur l'indicateur « accès à l'eau à domicile » à partir duquel on obtient une vision différente. En 2010, 85% de la population urbaine du Bangladesh avait accès à « une source d'eau potable améliorée » mais seulement 20% avait de l'eau courante à domicile<sup>4</sup>. De la même manière,

la population avait accès à l'eau à domicile, soit encore moins qu'en 1990 (quand 43% y avaient accès). En Asie du Sud, à ces mêmes dates, la proportion a baissé de 53 à 51%.

L'unique donnée disponible sur l'assainissement concerne la terminologie « installations d'assainissement améliorées ». L'introduction de GOLD III explique pourquoi cette

**Graphique 1. La proportion de population urbaine ayant un accès domestique à l'eau en 2010.**



Source: UNICEF et OMS (2012).

<sup>4</sup> CUS, NIPORT et Measure Evaluation (2006).

<sup>5</sup> Les pays où ces taux ont décliné de 10 à 20% sont : Madagascar, Kenya, Haïti, Yémen, Zambie, Tanzanie, Zimbabwe, République Dominicaine et Malawi. Les pays où ce déclin a été de plus de 20% sont : Rwanda, Nigeria, Mongolie, Soudan et République démocratique du Congo.

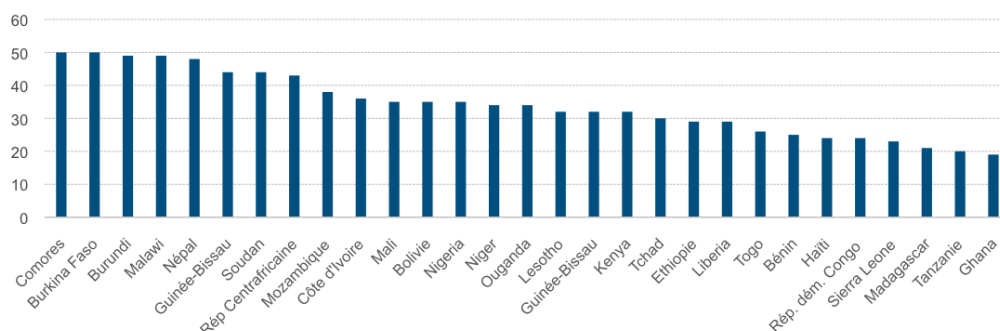
<sup>6</sup> ONU Habitat (2006). C'est le cas pour les villes suivantes, qui ont toutes plus d'un million d'habitants : Addis-Abeba, Bamako, Brazzaville, Dar-es-Salaam, Douala, Ibadan, Kaduna, Kinshasa, Kumasi, Lagos, Lubumbashi, Mbuji-Mayi, Port Harcourt et Yaoundé. Pour plus d'information : [www.iwaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/AfricanCitiesSanitationStatus](http://www.iwaterwiki.org/xwiki/bin/view/Articles/AfricanCitiesSanitationStatus).

en 2010, 97% de la population urbaine indienne avait accès à « une source d'eau potable améliorée », mais seulement 49%, à domicile. Le graphique 1 montre les pays où la plus grande partie de la population n'a toujours pas d'accès domestique à l'eau.

Dans de nombreux pays, la proportion de la population urbaine avec un accès domestique à l'eau a augmenté de plus de 20% depuis 1990, mais il y a de nombreux pays où ce taux a stagné ou décliné<sup>5</sup>. En 2010, dans les pays d'Afrique subsaharienne, moins d'un tiers de

définition est inappropriée dans la plupart des contextes urbains. Même en acceptant cette définition, la moitié de la population urbaine de nombreux pays continue à avoir un accès insuffisant (graphique 2). La plupart des centres urbains en Asie et dans les pays d'Afrique subsaharienne n'ont pas d'égouts et, quand ils existent, ils ne desservent qu'une infime proportion de la population<sup>6</sup>. Dans les villes à forte densité de population, les hauts standards d'assainissement sont particulièrement difficiles à atteindre en l'absence de réseaux d'égouts.

**Graphique 2. Population urbaine avec moins de 50% d'accès à des « installations d'assainissement améliorées », 2010.**

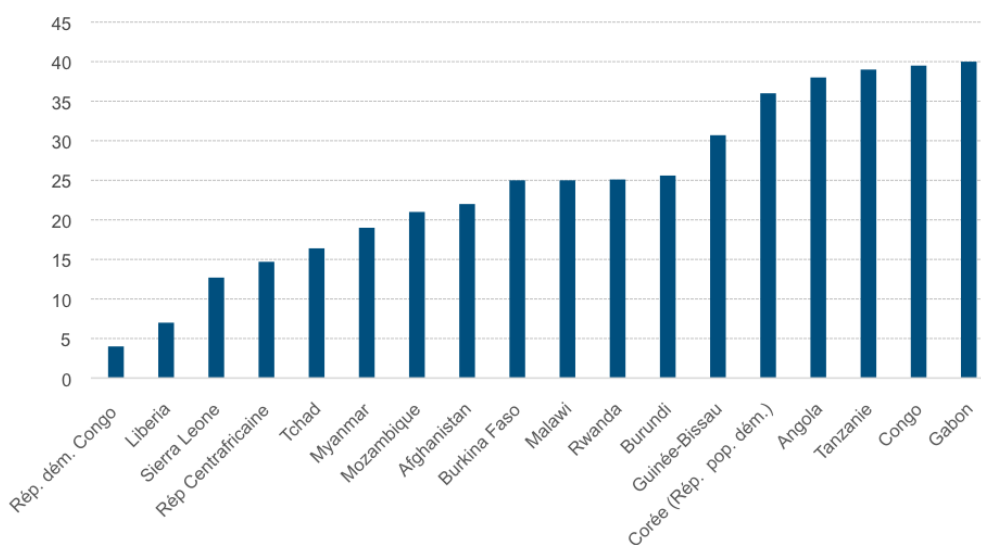


Source : OMS et UNICEF (2012), p. 60.

Les insuffisances dans la fourniture des services de distribution et d'assainissement de l'eau ne sont pas automatiquement enrayerées quand les pays concernés voient leurs revenus augmenter. Il y a de grandes différences d'accès à ces services dans les zones urbaines des pays dont la

moyenne des revenus par tête oscille entre 2 000 et 5 500 \$US. En Amérique latine, 90% ou plus de la population urbaine de nombreux pays aux revenus compris dans cette tranche ont un accès au réseau à domicile, tandis qu'en Inde et en Indonésie, également compris dans cette tranche, la

**Figure 3. Pays avec une basse proportion de population urbaine ayant accès à l'électricité.**



Source: Legros *et al.*(2009).

moitié ou moins y a accès. La gouvernance est ainsi un facteur clé pour expliquer les hauts niveaux d'accès dans les pays latino-américains (voir section ci-dessous).

**Énergie :** Dans les zones urbaines des pays à revenu supérieur et dans la plupart des pays à revenu moyen, l'accès à l'électricité et l'utilisation de combustibles « propres » sont universels. Dans ce cas, la problématique principale repose sur la question du coût de l'énergie et donc de son prix pour les groupes aux revenus les plus modestes. Dans les pays à faible revenu et dans certains pays à revenu moyen, le manque d'accès à l'électricité et l'utilisation de combustibles et d'équipements (réchauds inclus) bon marché et « sales », qui entraînent une pollution de l'air ainsi que des incendies, représentent le principal problème. Environ 700 millions de citoyens n'ont pas accès aux combustibles propres et 279 millions n'ont pas accès à l'électricité<sup>7</sup>. Le graphique 3 montre les pays qui ont la plus basse proportion de population urbaine avec un accès à l'électricité.

**Gestion des déchets :** Dans les pays à revenu élevé, environ 90% des déchets sont collectés et traités, et la mise en œuvre des « 4 R » (réduire, réutiliser, recycler, récupérer) s'améliore. Seulement 40% des déchets des pays de l'OCDE terminent dans les centres d'enfouissement. Dans les pays à revenu intermédiaire, la moyenne de la collecte est de 75%, mais presque les deux tiers terminent dans les décharges contrôlées et la partie restante finit dans les décharges à ciel ouvert. Il y a eu des améliorations dans la collecte, le traitement et le recyclage grâce à la mécanisation<sup>8</sup>. En Amérique latine, l'utilisation de décharges contrôlées a augmenté de 22,6 à 54,4% dans les années 2000<sup>9</sup>. Cependant, ces améliorations ne suffisent pas à rattraper l'augmentation de la quantité de débris générés. Même si les pays à revenu faible génèrent relativement moins de déchets domestiques, ils ont également des taux de collecte faibles, dont la moyenne se situe aux

alentours de 41%. Presque la totalité des ordures ramassées en Afrique termine dans des décharges à ciel ouvert et sauvages ou dans des décharges faiblement gérées. Il existe également des variations importantes dans la gestion des déchets entre les villes et, à l'intérieur de celles-ci, entre les zones de taudis et les autres quartiers.

**Les transports publics :** De nombreuses villes des pays à revenu supérieur et certaines villes des pays à revenu moyen jouissent d'un vaste réseau de transports permettant également le déplacement des piétons et, de plus en plus, des cyclistes, qui contribuent à réduire l'usage des voitures privées ainsi que la pollution de l'air et les problèmes de circulation. Cependant, on observe d'importants sous-investissements dans les transports publics. De nombreuses villes doivent faire face à des embouteillages, notamment dans les pays à revenu faible et moyen inférieur, où parfois les routes ne sont pas asphaltées et les transports publics mauvais. Ces dernières années, malgré des efforts pour trouver des solutions, notamment avec des transports innovants, les nouveaux réseaux ont été insuffisants et souvent faiblement intégrés aux réseaux déjà existants. Dans la plupart des grandes villes des pays à faible et moyen revenu, le manque de transports publics et/ou leurs coûts élevés font de la mobilité quotidienne un défi. Les populations des quartiers marginaux à faible revenus, notamment à la périphérie des villes, sont particulièrement confrontées à ce problème de fourniture de transport de mauvaise qualité.

<sup>7</sup> Legros et al (2009).

<sup>8</sup> Hoornweg et Bhada-Tata (2012).

<sup>9</sup> Voir le chapitre Amérique latine.





### Encadré 1. Estimation des investissements nécessaires dans les services publics locaux avec le rattrapage des déficits accumulés.

Il existe différentes estimations concernant les coûts du rattrapage des déficits accumulés dans la prestation des services publics locaux, qui suggèrent que la somme des capitaux nécessaires est bien supérieure aux investissements actuels. L'OCDE estime les besoins d'investissements dans les infrastructures à 75 mille milliards \$US d'ici à 2030, dont presque la moitié pour l'eau et l'assainissement. D'autres sources estiment que les besoins d'investissements dans les infrastructures pour les pays à revenu faible et moyen est de 57 mille milliards \$US jusqu'à 2030.

Les pays d'Afrique subsaharienne ont besoin d'environ 93 milliards \$US par an pour les dépenses d'infrastructures, soit 15% du PIB régional, dont les deux tiers en infrastructures et un tiers pour les opérations et la maintenance. Pour l'eau et l'assainissement en particulier, 21,9 milliards \$US sont nécessaires, soit le double de l'investissement actuel. En Asie, les investissements nécessaires dans les infrastructures sont estimés à 4,7 mille milliards \$US au cours des dix prochaines années. Pour les pays d'Asie de l'Est et du Sud, le total des investissements nécessaires représente entre 6,5 et 7% du PIB.

Des investissements significatifs sont également nécessaires dans les pays à revenu élevé pour remplacer les infrastructures vétustes et les adapter aux nouveaux enjeux (par exemple, le changement climatique et le vieillissement de la population). Le remplacement des infrastructures était estimé à 165,6 milliards \$US en 2012 pour le Canada et à 1,5 mille milliards \$US en 2009 pour les États-Unis (soit plus du double des dépenses prévues). Il est évident que, pour la plupart des pays et des secteurs, les investissements actuels sont insuffisants aussi bien en terme de montants absolus que de niveaux proportionnels nécessaires. L'écart entre les besoins et les investissements est encore plus important si la résilience au changement climatique est prise en compte.

Source: OCDE (2006) ; Bilal (2013) ; Foster et Briceño-Garmendia (2010), p. 8 ; ADB (2012), et le chapitre Amérique du Nord de GOLD III.

## LA GOUVERNANCE ET LA GESTION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

### Décentralisation et gouvernance multiniveau

Les gouvernements locaux jouent un rôle essentiel dans la fourniture des services publics. Grâce aux avancées de la décentralisation, ils sont responsables de la prestation

de ces services dans une majorité de pays et décident parfois du mode de gestion et de financement. Ils doivent répondre aux demandes et sont directement responsables devant les citoyens qui les ont élus.

La fourniture des services publics locaux s'insère de plus en plus dans un système complexe de gouvernance multiniveau impliquant de nombreux acteurs, avec une interaction accrue entre différents niveaux de gouvernement et d'autres partenaires,

des grands holdings internationaux aux petites entreprises locales ou organisations communautaires. L'expression « gouvernance multiniveau » est utilisée pour décrire et analyser l'efficacité des relations entre les différents niveaux de gouvernement (coordination verticale) et entre les gouvernements locaux (coordination horizontale<sup>10</sup>).

*Les Directives internationales de l'ONU sur la décentralisation et l'accès aux services publics de base* appellent, dans le cadre de la décentralisation, à la clarification des rôles et des responsabilités de tous les acteurs impliqués dans l'organisation et la prestation des services publics locaux et des modalités de collaboration (partenariat) entre les différentes parties prenantes<sup>11</sup>. Trois dimensions influencent la façon dont la gouvernance décentralisée peut développer ses potentialités pour améliorer l'efficacité et la transparence dans la prestation de services : a) quelles sont les compétences qui sont décentralisées et à quel niveau ?, b) comment les différentes techniques entre secteurs et les modes de financement conditionnent-ils l'organisation des services ?, c) comment le cadre politique et de gouvernance façonne-t-il le processus de décentralisation et influe-t-il sur la cohésion entre les différents niveaux de gouvernement et entre les régions ?

Sur le premier point, dans la plupart des pays, des réformes constitutionnelles ou législatives ont transféré les compétences des services publics de base aux gouvernements locaux (sauf pour l'énergie). Le respect du principe de subsidiarité est dans ce contexte essentiel : il affirme que la responsabilité doit être assumée par le niveau de gouvernement le plus efficace et le plus proche de la population. La proximité des usagers, la connaissance du terrain et la responsabilité devant les citoyens sont essentiels mais il faut aussi tenir compte des économies d'échelle. Certains services sont mieux assurés au niveau communal tandis que d'autres fonctionnent

mieux à une échelle intercommunale (par exemple, pour les transports métropolitains) ou au niveau régional (pour la gestion des bassins versants, entre autres).

En ce qui concerne le deuxième point, sur les questions techniques et financières propres à chaque service, le partage des responsabilités doit être adapté à la logique de chaque secteur. Chaque étape de la prestation de service peut être administrée de différentes façons. Traditionnellement, les autorités locales ont toujours été responsables de la distribution de l'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des déchets solides et, dans certains cas, de la distribution de l'électricité. Cependant, le paysage de la gestion des services est en pleine mutation en raison des changements technologiques et économiques. Il est de plus en plus courant que les responsabilités soient partagées entre des structures intercommunales, les gouvernements intermédiaires (départements ou régions) et même avec l'État. Dans certains cas, les États ont mis en place des opérateurs publics au niveau national pour gérer l'ensemble du processus, y compris la distribution locale (c'est le cas pour l'eau en Afrique de l'Ouest et centrale et au Moyen-Orient, ainsi que dans certains petits pays d'Asie et d'Amérique latine). La réglementation et la planification sectorielles sont une responsabilité nationale (réalisée par les ministères concernés ou des agences spécialisées). Le financement est de plus en plus une responsabilité partagée, et les gouvernements locaux sont souvent fortement dépendant des États.

Ceci nous amène au troisième point : le transfert effectif des responsabilités non seulement sur le papier, mais aussi dans la pratique. Les gouvernements locaux doivent pouvoir décider des politiques locales, des modes gestion et du financement des services qui sont sous leur responsabilité. Cela est déterminé par leur degré d'autonomie dans la prise de déci-

<sup>10</sup> Sur le concept de gouvernance multiniveau, voir l'introduction de GOLD III. Voir aussi Claire Charbit (2011) et OCDE (2013).

<sup>11</sup> Voir : <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2613>

sion et dans la mobilisation des ressources au niveau local ainsi que par les modalités de coordination effective avec les autres niveaux de gouvernement. La responsabilité devant les électeurs – la reddition des comptes « vers le bas » – est aussi fondamentale : si la prestation des services publics de base est une responsabilité des gouvernements locaux, et que les autres niveaux de gouvernement continuent à gérer les services ou limitent l'autonomie locale, dans quelle mesure les gouvernements locaux peuvent être véritablement responsables envers les citoyens ?

Les rapports régionaux montrent comment, à travers le monde, différents degrés et différentes formes de décentralisation peuvent affecter la prestation des services. Dans les pays où la prestation est de bonne qualité, les gouvernements locaux ont généralement une autonomie et des responsabilités plus étendues, leur autorité est légalement reconnue, ils disposent de ressources humaines qualifiées, de compétences pour augmenter leurs revenus, la part des dépenses locales dans les dépenses générales de l'État sont considérables (la moyenne en Europe est de 24%<sup>12</sup>). C'est le cas des pays à revenu élevé et moyen supérieur. Ceci ne signifie pas que toutes les questions de gouvernance multiniveau aient été résolues dans ces pays, mais que les gouvernements locaux peuvent agir de manière efficace dans un cadre de gouvernance multiniveau.

En revanche, dans les pays à revenu faible et moyen, où la prestation des services publics de base est insuffisante, les gouvernements locaux ont généralement des pouvoirs et des ressources limités. Ils manquent de personnel qualifié et de capacités pour améliorer leurs revenus. Leurs budgets sont faibles en termes absolus et relatifs (moins de 8% des dépenses du gouvernement central en Afrique subsaharienne, par exemple<sup>13</sup>). Dans beau-

coup de ces pays, les États ne font pas une priorité de la prestation des services publics locaux ni des réformes institutionnelles et juridiques nécessaires pour que le gouvernement local puisse renforcer ses compétences. Le concept de gouvernance multiniveau est peut-être difficile à appliquer dans un contexte où une gouvernance effective n'a toujours pas été consolidée. Cependant, ce concept peut servir à mettre en évidence les relations souvent problématiques entre les niveaux de gouvernement et entre le gouvernement et les autres partenaires ; mais aussi à mettre en lumière les conséquences négatives de la faiblesse de la gouvernance multiniveau dans la prestation de services.

L'un des principaux problèmes qui affaiblit la gouvernance multiniveau est une répartition des responsabilités peu claire ainsi que des chevauchements de fonctions dus à la faiblesse des cadres institutionnels et aux problèmes de mise en œuvre du processus de décentralisation. Une gouvernance multiniveau inefficace conduit à des processus de planification faibles, à des blocages budgétaires, à des coûts de transaction plus élevés, à des inefficacités économiques et à une recentralisation des décisions<sup>14</sup>. En outre, les nombreuses lois et règlements, en constante évolution, ne font qu'ajouter à la confusion. Les programmes sectoriels promus par les bailleurs internationaux et les gouvernements centraux, qui très souvent ne prennent pas en compte le niveau local, discréditent la gouvernance multiniveau et sapent l'autonomie et la responsabilité des élus locaux vis-à-vis des citoyens. Ces aspects ont de graves conséquences sur la qualité de la gouvernance multiniveau et sur la prestation des services. Compte tenu de la complexité croissante de la répartition des responsabilités et de l'intégration de nouveaux acteurs dans la prestation des services publics locaux, il est nécessaire de clarifier

<sup>12</sup> Voir le chapitre Europe.

<sup>13</sup> CGLU (2011).

<sup>14</sup> Voir l'analyse de la gouvernance multiniveau dans le secteur de l'eau pour les pays de l'OCDE et de l'Amérique latine : OCDE (2012) et Akhmouch (2012).

et d'exercer un contrôle régulier sur les relations entre les institutions.

Les gouvernements locaux ont également la responsabilité à travailler ensemble pour améliorer « la gouvernance horizontale ». La coopération intercommunale réduit la fragmentation institutionnelle, améliore l'efficacité des économies d'échelle et favorise la cohérence et la coordination au niveau local et avec les autres niveaux de gouvernement. Ce type de coopération est bien ancré dans beaucoup de pays d'Europe et se développe de plus en plus dans d'autres régions, comme on peut le constater dans les chapitres sur l'Asie et sur l'Amérique latine.

Une gouvernance multiniveau efficace doit s'appuyer sur le principe de subsidiarité, le respect de l'autonomie locale et sur un véritable partenariat. GOLD III présente plusieurs exemples de politiques nationales dont le succès est dû à une forte implication des gouvernements locaux, mais donne aussi à voir de nombreux exemples d'échecs où ils ont été exclus.

<sup>15</sup> Pour cette section, consulter également :

Institut de gestion déléguée (IGD), Gouvernance contractuelle des services de base de réseau, groupe de travail présidé par Jean-Pierre Elong Mbassi (2012).

<sup>16</sup> Il est important de faire la différence entre le rôle de l'autorité organisatrice et le rôle de l'opérateur de service. L'opérateur (public ou privé) se charge du service quotidiennement. Dans certains cas, l'autorité organisatrice peut aussi avoir un rôle d'opérateur (par le biais d'un département du gouvernement local, par exemple). L'autorité organisatrice peut être une municipalité, l'opérateur principal peut être alors une entreprise publique propriété de l'État ou de la province, comme pour le service de l'eau au Brésil.

### ▪ **Une définition claire du rôle de « l'autorité organisatrice » responsable de la prestation des services locaux de base**

« L'autorité organisatrice » est l'autorité publique juridiquement et politiquement chargée d'assurer la fourniture des services publics de base dans une zone géographique spécifique<sup>16</sup>. Son rôle doit être clairement défini dans la législation et elle doit être dotée de compétences lui permettant de planifier et de réglementer la prestation, de déterminer le mode de gestion (interne, à travers une entreprise de services publics externe, par le biais du PPP, etc.) et d'imposer des normes de qualité et d'accès abordables pour les usagers et qui garantissent la durabilité technique, environnementale et financière. L'autorité organisatrice doit répondre aux besoins des usagers par le biais de processus de consultation et de participation.

Cependant, même si la compétence est habituellement attribuée aux gouvernements locaux (du moins officiellement), la fonction d'« autorité organisatrice » est souvent peu claire ou bien problématique. La situation varie selon le service et le contexte de décentralisation de chaque pays. Le rôle des gouvernements locaux est mieux défini dans les pays à revenu élevé et dans certains pays à revenu moyen. L'Europe a une longue tradition d'autonomie locale dans la prestation des services bien que, dans de nombreux pays, les réformes en cours du secteur public aient un impact sur le rôle des gouvernements locaux. Les réglementations de l'Union européenne pourraient également limiter leur « marge de manœuvre ». Aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Japon et en Corée du Sud, les gouvernements régionaux et locaux jouent également un rôle clé dans la prestation de services.

## Gouvernance et gestion<sup>15</sup>

Afin de clarifier le rôle des différents acteurs dans la gouvernance des services publics locaux, quatre dimensions doivent être pris en considération : a) qui est « l'autorité organisatrice » ?, b) quelles sont ses compétences institutionnelles et les ressources humaines et financières dont elle dispose ? c) quel est le mode de gestion et comment il a été choisi ?, d) quelle est la composition des sources de financement des services ? Dans cette section, nous analysons trois de ces quatre points (le financement sera traité dans la section suivante). Elle explique également comment le contexte de la gouvernance conditionne le rôle des autorités locales dans les différentes régions.



À l'inverse, il existe des pays dans lesquels le rôle des gouvernements locaux dans la prestation de services est faible ou ignoré. C'est le cas des régions où aucun processus de décentralisation n'a été mis en marche, où les administrations centrales ou provinciales sont les autorités organisatrices, ou bien dans les pays où les autorités locales agissent uniquement comme agents de l'État ou d'une autorité de niveau supérieur (dans de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale, en Asie ou même en Afrique). On retrouve le même cas de figure pour certains pays d'Eurasie où l'autonomie de l'administration et la gouvernance locale sont encore restreintes en raison de l'extrême centralisation héritée de l'ère soviétique.

Entre ces deux extrêmes, il existe beaucoup de pays dans lesquels les compétences transférées par la loi ne sont pas décentralisées dans la pratique. En Afrique de l'Ouest et centrale, par exemple, où, en dépit de la décentralisation, les États continuent à assurer la plupart des compétences officiellement transférées aux gouvernements locaux, notamment par le biais d'entreprises de services publics (parfois en association avec le secteur privé) ou d'agences de développement et d'infrastructures, souvent avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux.

- ***Pouvoirs institutionnels et ressources humaines et financières adaptés pour répondre aux besoins de la population***

En plus des problèmes de définition du rôle qu'ils doivent assumer dans de nombreuses régions, les gouvernements locaux manquent de ressources humaines et financières pour s'acquitter de leurs responsabilités<sup>17</sup>. Le rapport GOLD III met en évidence les différences frappantes entre les pays et les catégories de gouvernements locaux : les grandes villes ont

généralement plus de ressources que les villes moyennes ou périphériques ou que les petites villes et les zones rurales. Mais les grandes régions métropolitaines du sud de l'Asie ou les villes des pays d'Afrique subsaharienne souffrent également d'importants problèmes de ressources pour assurer l'accès aux services. Même dans les pays à revenu élevé et moyen supérieur, les gouvernements locaux sont régulièrement confrontés à l'insuffisance des ressources ainsi qu'à des tâches et des responsabilités qui leur ont été attribuées ou qu'ils doivent assumer sans les ressources correspondantes. En Europe, par exemple, les réformes macroéconomiques actuelles pourraient affaiblir la capacité des gouvernements locaux à répondre à la demande croissante de services publics.

Dans d'autres régions, au moins quatre scénarios différents sur la situation des gouvernements locaux et la gestion des services publics de base peuvent être identifiés. Dans le premier, qui correspond principalement aux pays à revenu moyen, les progrès de la décentralisation et la prestation des services sont positivement corrélés. La plupart des pays d'Amérique latine appartiennent à ce groupe. Au cours des dernières décennies, les politiques nationales ont accordé plus de compétences et de ressources aux gouvernements locaux (la part des gouvernements locaux dans les dépenses globales de l'État est passée de 13% dans les années 1980 à 19-20% à la fin des années 2000)<sup>18</sup>. Cependant, ce processus est loin d'être homogène : dans les pays de la région à revenu faible et moyen inférieur, la plupart des gouvernements locaux ont toujours du mal à gérer les services publics locaux. Dans certains pays, les entreprises publiques nationales continuent à fournir certains des services publics de base. Dans les grands pays comme le Brésil, il existe de grandes différences dans la prestation, et les régions (états fédérés) jouent un rôle important.

<sup>17</sup> Voir l'OMS/Nations unies Eau (2012). Dans plus de 90% des 74 pays ayant répondu à l'enquête, l'eau et l'assainissement sont des compétences décentralisées, mais seulement 40% ont une décentralisation fiscale. 60% ont signalé le manque de ressources humaines suffisantes pour faire fonctionner et assurer l'entretien des systèmes urbains d'eau.

<sup>18</sup> CGLU- GOLD II (2011), p 99.

Dans le deuxième groupe, on observe peu ou pas de progrès sur la décentralisation ou la prestation des services. C'est le cas de la plupart des pays de l'Eurasie où les gouvernements locaux sont responsables de la prestation des services publics de base, mais n'ont pas les compétences ni les ressources nécessaires pour mener à bien leur mission ni pour faire face à une décennie de détérioration des infrastructures. Les responsabilités confiées aux gouvernements locaux évoluent et ne sont pas toujours bien définies, et l'État ou les régions continuent à exercer une tutelle importante. Un des problèmes particuliers auquel est confronté cette région est la politique tarifaire des services publics définie au niveau national et qui ne reflètent pas le coût réel des services publics locaux.

Les pays à revenu moyen en Asie, où la décentralisation a été très importante au cours des deux dernières décennies, associent des caractéristiques des deux groupes précédents. Les progrès dans la prestation des services des zones urbaines les plus riches ont été accompagnés de retards dans les villes intermédiaires et les villages. En Inde, où le processus de décentralisation est resté généralement bloqué au niveau des états fédérés, les différences sont encore plus importantes. En Chine, les autorités locales des grandes villes ont été investies de pouvoirs suffisants pour leur permettre de développer et de moderniser les infrastructures à un rythme impressionnant au cours des vingt dernières années ; mais la situation n'est pas aussi positive dans les petits centres urbains et les zones rurales. Dans toute la région, et en particulier en Inde, l'accès limité aux services pour les habitants des taudis (soit un tiers de la population, 396 millions de personnes) est toujours le principal problème non résolu.

Dans le troisième groupe, on rencontre la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Dans cette région, les réformes en faveur de

la décentralisation sont en place, mais les gouvernements locaux n'ont ni le pouvoir ni les ressources nécessaires pour assumer leurs responsabilités. L'Afrique du Sud est une exception : des progrès considérables ont été constatés grâce aux pouvoirs octroyés aux gouvernements locaux inscrits dans la Constitution et au partenariat entre l'État et les gouvernements locaux, en particulier dans les grandes villes.

La quatrième catégorie comprend une grande partie de l'Afrique du Nord où l'État exerce toujours un contrôle direct sur les services publics locaux malgré l'existence d'autorités locales élues. Mais, au Maroc, les gouvernements locaux sont plus actifs. Globalement, en Afrique du Nord, les données font apparaître des progrès dans l'accès aux services publics de base mais l'investissement tend à se concentrer dans les zones côtières, laissant les régions et les villes moyennes de l'intérieur insuffisamment équipées (ce problème a pu avoir une incidence sur les soulèvements populaires récents dans la région). Au Moyen-Orient, les gouvernements locaux désignés ne peuvent agir que sous le strict contrôle de l'État, avec néanmoins des efforts pour promouvoir la gestion locale des déchets solides et des transports urbains. La Turquie est une exception, la décentralisation a permis de donner aux gouvernements locaux plus de responsabilités et de ressources pour la prestation des services publics.

Cette typologie est générale et non exhaustive, elle met néanmoins en lumière une corrélation significative entre la gouvernance, la décentralisation et l'amélioration de la prestation des services publics de base.

### ▪ ***Le choix stratégique des modèles de gestion***

Les autorités organisatrices disposent d'un éventail de modèles de gestion des services publics : la gestion directe, un contrat avec

un opérateur public, l'externalisation à une entreprise privée ou un partenariat avec des associations, des ONG ou des organismes communautaires. La privatisation totale (la vente d'actifs) est très rare. Étant donné la complexité de la prestation des services, le choix du modèle de gestion n'est pas aisé. En effet, ce choix doit résulter d'une consultation avec les parties prenantes, d'une analyse approfondie du contexte local, d'une définition claire des besoins de l'autorité organisatrice et d'une planification stratégique en ce qui concerne les modèles de production, de financement et de gouvernance de chaque service.

La gestion publique (soit en régie, en intercommunalité ou déléguée à une entreprise publique) est le modèle le plus largement utilisé. Ce modèle de gestion permet à l'autorité organisatrice d'avoir un contrôle direct du service ainsi que de ses objectifs et de son fonctionnement, et de minimiser les coûts de transaction, le chevauchement des responsabilités et la perte de l'information. En théorie, cela permet une plus grande cohérence et réactivité. Un opérateur public peut également réduire les coûts vu que son objectif n'est pas de réaliser des profits<sup>19</sup>.

Cependant, la gestion publique est également critiquée comme étant peu compétitive et inefficace. De nombreux opérateurs publics ont aussi une gestion opaque, ce qui entrave la transparence et aboutit à la concentration du pouvoir de décision entre les mains de quelques-uns (voir chapitres Asie, Amérique latine et Eurasie). La lourdeur des procédures administratives ne facilite pas forcément un service de qualité à un moindre coût. L'externalisation de la prestation des services au secteur privé a parfois été proposée comme une manière d'améliorer l'efficacité et la qualité des réponses aux besoins des usagers. En théorie, la concurrence dans un secteur empêche l'apparition de monopoles « naturels », et incite les opérateurs à innover, à améliorer

l'accès et la qualité et à réduire les coûts, ce qui est, en fin de compte, positif pour les gouvernements locaux, les usagers et les parties prenantes.

Néanmoins, comme on peut le voir dans le chapitre Europe, il n'existe aucune preuve empirique qu'un système de gestion soit intrinsèquement plus efficace qu'un autre<sup>20</sup>. Le choix optimal entre l'externalisation et la gestion directe ne peut être effectué par les pouvoirs publics que sur la base d'évaluations au cas par cas, après analyse de chaque situation. C'est la raison pour laquelle il est essentiel que l'autorité organisatrice ait une totale liberté dans le choix du modèle de gestion. Cela favorise l'expérimentation et l'innovation et promeut la flexibilité et l'adaptation aux contextes locaux.

Dans la pratique, les traditions nationales, la logique sectorielle et l'évolution du cadre institutionnel pèsent sur la façon dont les services sont gérés. En Europe, il existe différents modèles historiques : les entreprises locales de services multiples allemandes (*Stadtwerke*), dont les autorités locales sont les seules actionnaires, la longue expérience française dans la délégation de services publics à des opérateurs mixtes (public-privé), la privatisation de la plupart des services publics au Royaume-Uni dans les années 80, etc. Une grande partie de ces « traditions nationales » sont devenus des modèles hybrides au cours des vingt dernières années. Actuellement, les opérateurs publics fournissent les trois quarts de la population européenne pour l'eau et l'assainissement.

En Amérique latine, 90% des services d'eau et d'assainissement sont également fournis par des opérateurs publics dans les zones urbaines et par des régies ou de comités d'eau dans les zones rurales. Les gouvernements régionaux jouent un rôle important dans les pays fédéraux, tandis

<sup>19</sup> Pour les arguments favorables à la gestion publique voir : <http://www.psir.org/>. Voir aussi : [http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau\\_2.pdf](http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf).

<sup>20</sup> Bel, Fageda et Warner (2008) et Mühlenkamp (2013).

que les entreprises de services publics nationales sont majoritaires dans les pays les plus petits. En Afrique, de nombreux pays francophones disposent d'une seule société nationale de l'eau, alors que les pays anglophones ont plutôt une gestion décentralisée<sup>21</sup>. Dans les deux cas, mais surtout dans les pays francophones, le secteur privé peut être associé aux entreprises de services publics nationales ou bien gère une partie des services. En Asie, de nombreux pays sont passés d'une gestion en régie à des entreprises de services publics nationales et locales, ainsi qu'à la délégation au secteur privé ou à la création d'entreprises conjointes avec des partenaires privés. En Chine, le développement de ces dernières décennies est lié au renforcement des capacités des gouvernements locaux, mais aussi à la mise en place de PPP et de *joint-ventures* avec des partenaires étrangers. Dans presque toute l'Eurasie, la plupart des services d'eau et d'assainissement sont assurés par les gouvernements locaux et les autres niveaux de gouvernement territoriaux ou par une entreprise de services publics nationale (comme au Tadjikistan). Ces dernières années, certains pays ont essayé d'attirer des opérateurs privés vers le secteur des services publics. En Russie, un quart de la population est approvisionné en eau et assainissement par des opérateurs privés dans le cadre de contrats de PPP, mais une réglementation récente limite la privatisation des actifs des services de l'eau et d'assainissement.

La gestion des déchets est le service le plus « décentralisé » dans l'ensemble des régions, il est souvent fourni directement par les gouvernements locaux. Les contrats avec les opérateurs privés sont toutefois courants dans de nombreux pays. En Europe, 80% des travailleurs employés dans ce service dépendent du secteur privé<sup>22</sup>. En Amérique latine, les municipalités gèrent environ la moitié du volume total

du service tandis que le secteur privé est responsable de 45% et les coopératives se chargent des 3% restants<sup>23</sup>. Dans la majorité des pays d'Eurasie, les gouvernements locaux délèguent la gestion des déchets à des opérateurs privés.

Il est courant, dans les pays à revenu élevé, que les systèmes de transports publics urbains soient dirigés par des entités ou des autorités publiques spéciales, mais il y a aussi des opérateurs privés et des systèmes de transports de propriété privée (réseaux d'autobus et de tramways). Dans les zones moins peuplées, les gouvernements locaux gèrent souvent les systèmes de transport non rentables pour les opérateurs privés. Après la chute de l'Union soviétique, en Eurasie et en Europe de l'Est, la responsabilité des transports publics urbains a été transférée aux communes, mais sans le financement nécessaire au fonctionnement et à l'entretien : cela a entraîné une baisse de la qualité du service et l'émergence d'opérateurs privés. Dans les pays moins riches, les gouvernements locaux ont des compétences sur les transports urbains, l'entretien des routes, la régulation de la circulation et assurent parfois des services en régie (Porto Alegre, au Brésil) ; mais le secteur privé domine ce secteur avec de nombreux petits prestataires qui jouent un rôle important.

L'électricité n'est généralement pas une compétence du gouvernement local, mais parfois la distribution est partagée entre les autorités locales et centrales. Certains rapports régionaux mentionnent des cas où les gouvernements locaux ont favorisé le développement d'énergies renouvelables ou assurent la fourniture à des zones isolées avec des petites unités (aux États-Unis et en Amérique latine). En Chine, par contre, plusieurs autorités métropolitaines gèrent les services publics d'électricité.

<sup>21</sup> Banerjee *et al* (2008) p.7.

<sup>22</sup> Wollman et Marcou (2010), Hall et Nguyen (2012).

<sup>23</sup> Voir le chapitre Amérique latine.



Quelle que soit le modèle de gestion, l'autorité organisatrice doit veiller à la bonne gestion, au contrôle des biens publics et à l'égalité d'accès au service. En conséquence, dans le cas d'une délégation de service, les autorités locales doivent être en capacité d'assurer le suivi systématique et le contrôle des opérateurs externes (publics ou privés) et l'évaluation de leur activité.

Dans de nombreux pays, les gouvernements locaux ont peu d'expertise dans la négociation avec les partenaires privés, qui ont souvent plus d'expérience dans les processus d'adjudication complexes. Les partenariats asymétriques peuvent conduire à des malentendus et augmenter les incertitudes et les risques ainsi que les coûts sur le long terme. Bien qu'il n'existe pas de formule universelle pour assurer le succès, les autorités locales doivent renforcer leurs conditions de négociation. Les chapitres régionaux donnent des exemples des nombreuses stratégies locales réussies qui ont permis une mise en concurrence entre les opérateurs tout en conservant en interne les capacités et l'expérience pour assurer un bon contrôle du service.

Le rapport souligne également plusieurs initiatives des gouvernements locaux pour évaluer les niveaux de performance dans la prestation des services, en régie ou délégués. Il existe des initiatives d'évaluation comparative des services publics, volontaires ou imposées par des autorités réglementaires nationales : IBNET de la Banque mondiale, l'Initiative européenne pour l'évaluation comparative de l'eau, ADERASA, le réseau des agences de réglementation en Amérique latine.

## FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX<sup>24</sup>

Pour le financement, le rôle des gouvernements locaux peut évoluer selon le contexte

de décentralisation de chaque pays, selon les ressources dont ils disposent, et selon qu'ils exercent eux-mêmes la fonction d'autorité organisatrice. Ce chapitre analyse le financement des services publics de base, la question des tarifs et de leur accessibilité pour les plus démunis, les mécanismes d'investissement utilisés dans les différentes régions et leurs conséquences sur la prestation des services, le rôle des institutions financières, les autres sources de financement et l'utilisation du foncier.

### Les services publics locaux et leur financement

Depuis les années 2000, l'idée du « recouvrement total » du coût des services à travers le paiement des usagers a été délaissée pour le concept de « recouvrement durable des coûts ». Ce concept implique également l'utilisation des 3T – les tarifs, les taxes ou impôts et les transferts<sup>25</sup> – pour attirer des financements sous forme de prêts, d'émission d'obligations ou d'actions, en fonction de la situation locale, afin d'investir dans le développement et la maintenance des services. Alors que les 3T sont la base du financement, les sources de financement remboursables peuvent jouer un rôle déterminant dans l'investissement initial, permettant un paiement étalé sur une longue période. Trois caractéristiques principales de recouvrement durable des coûts ont été identifiées<sup>26</sup> :

- Une mobilisation des 3T pour financer les dépenses courantes en capital et attirer d'autres sources de financement ;
- La prévisibilité des subventions publiques pour faciliter l'investissement (planification) ;
- Des tarifs abordables pour tous, en assurant parallèlement la durabilité financière des services.

Un financement durable implique que chaque secteur ou service ne soit pas considéré de manière cloisonnée ni isolée.

<sup>24</sup> Pour plus d'information sur le financement des services publics, voir l'appendice de GOLD III.

<sup>25</sup> Les « tarifs » sont payés directement par les usagers du service ; les « taxes et impôts » se réfèrent aux fonds collectés et dirigés vers les services publics par l'État, les régions et les autorités locales, et les « transferts » sont les fonds apportés par des bailleurs de fonds internationaux et des associations de charité. Les transferts incluent les subventions et les prêts concessionnels, par exemple, ceux de la Banque mondiale. OCDE (2009).

<sup>26</sup> Winpenny (2002).

L'utilisation de subventions croisées est essentielle pour amortir les disparités géographiques et assurer une péréquation intersectorielle (où les bénéfices obtenus par un service sont utilisés pour financer les déficits des autres).

Alors que les États restent une source importante de financement pour les services publics de base, les gouvernements locaux y contribuent toujours davantage, en particulier dans les pays à revenu élevé et moyen. Le recouvrement durable des coûts implique que les dépenses publiques viennent compléter les revenus provenant des tarifs, notamment (mais pas uniquement) dans les pays à revenu faible et moyen inférieur où la capacité de paiement par l'utilisateur est limitée. Par exemple, alors qu'en France les ressources obtenues du paiement des usagers représentent 90% du revenu total du secteur de l'eau, elles atteignent seulement 40% en Corée du Sud et 10% en Égypte<sup>27</sup>. Les contributions des bailleurs de fonds peuvent être également une source importante de financement dans les pays à faible revenu (équivalent à 1 % du PIB dans sept pays<sup>28</sup>).

Le chapitre sur l'Europe analyse différentes modalités de financement des services : recouvrement complet grâce aux tarifs (par exemple, le Danemark dans le secteur de l'eau), le financement du service par la fiscalité (par exemple, l'eau et l'assainissement en Irlande), des péréquations entre services publics (par exemple, le transport en France et en Allemagne), des mécanismes de péréquations pour réduire les déséquilibres géographiques, sociaux ou sectoriels, d'autres cofinancements des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, et des financements des fonds européens ou internationaux. La combinaison de ces différentes sources de financement peut rendre difficile l'identification des « coûts réels » dans la prestation des services. Rares sont les pays qui récupèrent

tous les coûts des services d'eau à travers les tarifs ; les investissements sont financés principalement par des subventions publiques (locales, nationales ou internationales). Les transports publics sont aussi largement subventionnés par les budgets locaux, régionaux et nationaux ainsi que par d'autres sources.

Bien qu'il y ait eu des progrès dans le recouvrement des tarifs et dans le financement en Amérique latine, les subventions des gouvernements locaux, régionaux et nationaux restent indispensables. Dans la majorité des cas, les bénéfices dus aux services de l'eau sont insuffisants pour assurer le bon fonctionnement des entreprises du secteur, et tout particulièrement pour les investissements en infrastructures. La plupart des pays utilisent des taxes et des dotations de l'État pour financer l'alimentation en eau<sup>29</sup>. En Russie, les entreprises d'eau et d'assainissement et de chauffage reçoivent une indemnisation de l'État si les tarifs publics plafonnés créent des déficits. En Inde, 90% des services d'eau et d'assainissement ont été financés avec des fonds publics au cours des dernières années<sup>30</sup>. Au Moyen-Orient, presque tous les services sont largement financés par les États. En Afrique, les taxes et les tarifs représentent les deux tiers du financement des services d'eau et le reste provient de bailleurs de fonds<sup>31</sup>. Au niveau international, seulement 30% des services publics d'eau génèrent les recettes nécessaires pour couvrir leur exploitation, la maintenance et une partie des coûts en capital<sup>32</sup>.

Les taxes et les subventions sont encore plus indispensables pour les services d'assainissement et de gestion des déchets solides. Les usagers sont généralement plus réticents à payer ces services que l'eau, l'électricité et les transports. Dans les pays à revenu élevé, la collecte et la gestion des déchets représentent environ 10% des budgets locaux (la majeure partie est financée

<sup>27</sup> OCDE (2009). Néanmoins, y compris en France, les fonds publics représentent environ 88% de l'investissement public dans le secteur de l'eau. Pezon (2009), cité dans D. Hall et E. Lobina (mars 2012), *Financing water and sanitation: public realities*, PSI-PSIRU, [www.psiru.org](http://www.psiru.org)

<sup>28</sup> OCDE (2009).

<sup>29</sup> Voir le chapitre Amérique latine, CAF (2012) et ADERASA. : <http://www.aderasa.org/index.php/es/grupos-de-trabajo/benchmarking>

<sup>30</sup> Hall et Lobina (2009).

<sup>31</sup> Foster et Briceño-Garmendia (2010), p. 299, tabl. 16.6.

<sup>32</sup> Komives *et al.* (2005).

par les paiements des usagers) tandis que, dans les pays à revenu moyen, ce service représente environ 40% du budget local et entre 80-90% dans les pays à revenu faible. En 2010, en Amérique latine, le taux moyen de récupération des coûts grâce aux tarifs était d'environ 52%. Il est pourtant important de signaler que certaines villes ont réussi à équilibrer le coût de leurs services<sup>33</sup>. En Eurasie, les tarifs recouvrent essentiellement les frais de fonctionnement de la collecte des déchets (sauf au Tadjikistan et au Kirghizistan).

Les transports publics sont fortement subventionnés dans presque toutes les régions. Aux États-Unis, la principale source de financement du service des transports, après les tarifs, est une taxe sur l'essence. Toutefois, elle n'a pas été augmentée depuis le début des années 1980 et les véhicules actuels, plus perfectionnés, consomment moins de carburant. Par conséquent, au cours des dernières années, on constate un retard croissant dans les investissements nécessaires. En Eurasie, près de 30% du financement du transport provient d'autres activités externes au service et de subventions. En Afrique, les systèmes de transport urbain reçoivent régulièrement des subventions de l'État. Cela semble être moins fréquent en Amérique Latine<sup>34</sup>. Le financement des transports en Indonésie est assuré par différents sources : les fonds des ministères, les budgets des provinces, des villes et des régences (*kabupaten*).

### Sur la fixation des tarifs et de prix abordables, et leur recouvrement

Le paiement des services par les usagers contribue, d'une part, à la pérennité financière des services et, d'autre part, incite à une utilisation efficace et responsable de ces services. Ces dernières années, il y a eu des augmentations considérables des revenus générés par les tarifs<sup>35</sup>. Les modèles de fixation des prix et la capacité des

opérateurs et des gouvernements locaux à recouvrer les tarifs et taxes influencent fortement sur la durabilité et l'accessibilité aux services.

En Europe, la fixation des prix est généralement définie localement par des contrats entre les autorités organisatrices et les opérateurs, même si les réglementations européennes influencent de plus en plus le financement et la fixation des prix<sup>36</sup>. Dans le secteur de l'eau en Amérique latine, les prix sont fixés par des agences régulatrices ou des entités publiques nationales. Dans les pays fédéraux comme le Mexique, les tarifs doivent être approuvés chaque année par chaque état fédéré. Les opérateurs de services ont généralement besoin de l'approbation de niveaux supérieurs de gouvernement pour modifier les prix<sup>37</sup>. Dans le secteur des déchets, la fixation des prix est plus complexe encore, la plupart des communes assurent le recouvrement des factures directement<sup>38</sup>. En Afrique et au Moyen-Orient, les autorités nationales ou régionales fixent les prix. En Eurasie, les tarifs « socialement acceptables » sont généralement fixés au niveau des États ou des états fédérés. Il en résulte des écarts entre coûts et revenus, qui sont comblés par les subventions publiques.

Le recouvrement des tarifs et des taxes est un défi important dans les pays à revenu faible et moyen. Une enquête sur les ménages en Afrique montre qu'environ 40% des usagers ne paient pas pour les services (jusqu'à 65% dans certains pays<sup>39</sup>). Dans de nombreuses villes, il n'existe pas de système pour identifier l'adresse de facturation. Par exemple, seulement 15% des foyers à Maputo, Mozambique, reçoivent les factures. La mise en place d'un adressage est souvent un premier pas pour améliorer le recouvrement. Mais cela est particulièrement difficile à réaliser dans les quartiers marginaux où les propriétés ne sont pas formellement reconnues.

<sup>33</sup> Hoornweg et Bhada-Tata (2012). Voir le chapitre Amérique latine.

<sup>34</sup> CAF (2011), cité dans le chapitre Amérique latine.

<sup>35</sup> OCDE (2009), p. 17.

<sup>36</sup> Voir le chapitre Europe, 3.5. Financer les services publics de base.

<sup>37</sup> CAF (2012), p. 25.

<sup>38</sup> Voir le chapitre Amérique latine et Martinez *et al.* (2011).

<sup>39</sup> Foster et Briceño-Garmendia (2010), p. 10. Voir le chapitre régional sur les différentes modalités de facturation.

<sup>40</sup> Une directive de la Commission européenne interdit également la déconnexion au réseau électrique aux « usagers vulnérables » en période critique. Des protections semblables existent pour l'eau. Voir le chapitre Europe.

<sup>41</sup> Assemblée générale des Nations unies, résolution 64/292, *Droit à l'eau et à l'assainissement*, 28 juillet 2010.

<sup>42</sup> Voir le chapitre Afrique : tous les foyers pauvres reçoivent gratuitement les premiers 200 litres d'eau quotidiens et ensuite aux environs de 50-100 kW d'électricité par mois, également gratuitement. En 2012, ce programme couvrait 86% des foyers.

<sup>43</sup> Pour plus d'information sur les politiques tarifaires et les subventions pour les plus pauvres, voir Komives *et al.* (2005).

<sup>44</sup> Voir OCDE (2009), p. 21-22, pour une analyse plus détaillée des avantages et inconvénients des différenciés tarifs sociaux.

<sup>45</sup> Foster et Briceño-Garmendia (2010) p. 11. Cette politique est également critiquée en Eurasie et dans certains pays d'Amérique latine.

<sup>46</sup> La principale source d'information de cette section est GOLD II et les données sont de la deuxième moitié des années 2000.

<sup>47</sup> OCDE, Claire Charbit (2011). Dans l'Europe à 27, les recettes et revenus des niveaux infranationaux représentant 35,8% et 34% respectivement du secteur public en 2011 (pour l'Europe, voir CCRE-Dexia, *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, juillet 2012, 11<sup>e</sup> édition). *L'Annuaire statistique sur les finances des gouvernements du FMI (GFS-IMF en anglais)* donne les valeurs moyennes suivantes : en

Pour autant, GOLD III présente quelques exemples de succès où les gouvernements locaux et les opérateurs, avec l'appui des organisations de quartier, ont pu mettre en œuvre de systèmes de recouvrement adaptés (Manille, Philippines).

Le défi central qui concerne la fixation des prix est la difficulté à trouver le point d'équilibre entre des prix abordables pour le plus grand nombre et la pérennité financière des services. Pour autant, ces objectifs ne sont pas contradictoires. Selon le PNUD, afin de garantir le droit à l'eau, les tarifs ne devraient pas excéder 3% des revenus des foyers. En Europe, en 2011, les tarifs ne représentaient qu'une faible part des revenus moyens par foyer (1,7% pour l'eau et 4,4% pour l'électricité). Pour autant, ces moyennes cachent des variations importantes. Si les prix abordables des services représentent une préoccupation même pour les pays à revenu élevé, c'est plus encore le cas dans les pays à revenu faible et moyen. Le débat sur l'accessibilité des tarifs peut être appréhendé de deux manières : 1° depuis la perspective du marché en évaluant les revenus des foyers et en fixant des prix abordables pour les populations à bas revenus ; 2° depuis la perspective des droits de l'homme, en particulier dans le cas de l'eau, en garantissant un accès gratuit minimal au service<sup>40</sup>. Cette dernière approche a été encouragée par la reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement par l'Assemblée générale des Nations unies en 2010<sup>41</sup>.

En Afrique du Sud, les catégories pauvres ont droit à un accès au service minimal garanti et gratuit pour l'eau, l'électricité et la collecte des déchets solides<sup>42</sup>. Cette stratégie a considérablement augmenté l'accès aux services publics de base au cours des quinze dernières années, mais l'accès universel, et notamment à l'eau potable, n'est pas encore assuré partout en Afrique du Sud. Des tarifs différenciés, basés sur

un système de subventions croisées, sont souvent pratiqués pour aider les groupes sociaux aux faibles revenus<sup>43</sup>. Les subventions directes aux foyers les plus pauvres à travers des aides sociales ou financières, utilisées notamment en Colombie et au Chili, représentent une deuxième alternative. Il y a aussi des subventions pour se connecter aux services, par exemple en Asie, initiatives qui permettent de mieux cibler les plus pauvres dans les zones où l'accès au réseau est faible. Dans tous les cas, les subventions doivent être prévisibles, transparentes, ciblées et, idéalement, diminuer progressivement dans le temps.

Ce rapport donne également des exemples sur différentes modalités de tarifs sociaux différenciés : selon le volume de consommation (en Amérique latine ou en Europe), selon le quartier ou le standard des services (bornes-fontaines publiques avec accès bon marché ou gratuit en Afrique et en Asie), ou appui aux initiatives des organisations locales (construction de toilettes publiques en partenariat avec des ONG et des associations communautaires à Mumbai<sup>44</sup>). Les politiques qui maintiennent des tarifs bas pour tous les usagers sont généralement problématiques, échouant à la fois à cibler les plus pauvres et à assurer la pérennité financière des services. Par exemple, en Afrique, environ 90% de la population recevant des subventions pour les services d'eau et d'électricité appartient aux 60% les plus riches<sup>45</sup>. La situation des foyers qui ne sont pas desservis et qui dépendent des vendeurs informels est souvent plus grave à double titre. Non seulement ils n'ont pas accès aux services en réseau, mais ils paient souvent plus cher un service de médiocre qualité. Les gouvernements locaux devraient surveiller ce genre de situation.



## Les budgets locaux : une source clé mais « problématique », de financement des services publics de base<sup>46</sup>

Dans la plupart des pays, la décentralisation des ressources n'est pas à la hauteur des responsabilités transférées aux gouvernements locaux. Dans les pays de l'OCDE, les gouvernements infranationaux représentent 22% des recettes totales du secteur public, mais 31% des dépenses<sup>47</sup>. En Amérique latine, les gouvernements locaux représentent 12% des recettes totales du gouvernement général et 19% des dépenses<sup>48</sup> ; dans les pays d'Afrique subsaharienne, aux environs de 3% des recettes et 8% des dépenses<sup>49</sup>. Il existe un contraste saisissant entre, d'un côté, les pays à revenu élevé et, de l'autre, la plupart des pays à revenu moyen et faible quant à la part des dépenses des gouvernements locaux dans les dépenses publiques. Dans l'Europe des 27, pour les seuls gouvernements locaux, la moyenne des dépenses locales sur le total des dépenses publiques est de 24,3%, soit 1,3 fois celle d'Amérique latine et trois fois plus que celle des pays subsahariens. À la fin des années 2000, les gouvernements locaux dépensaient aux alentours de 3000/4000 \$US par habitant et par an aux États-Unis d'Amérique et en Europe<sup>50</sup>, mais seulement 36 \$USD en Afrique<sup>51</sup>.

L'écart croissant entre dépenses et revenus est largement dû aux pouvoirs (et capacités) limités des gouvernements locaux pour la mobilisation des ressources locales, l'une des principales composantes de la décentralisation. Traditionnellement, les gouvernements locaux ont été financés de trois manières : 1° par les taxes locales et les tarifs des services (réunis sous la mention « ressources propres ») ; 2° par les dotations et subventions attribuées par l'État ou les autres niveaux de gouvernement (appelées aussi « transferts »), et 3° par l'emprunt.

De nombreux gouvernements locaux, cependant, ont une capacité limitée pour mobiliser leurs « ressources propres » et peu de contrôle sur les transferts.

En règle générale, la fiscalité locale ne semble pas assez dynamique et la croissance des revenus locaux ne suit pas toujours l'augmentation des responsabilités des gouvernements locaux. Le potentiel de l'impôt foncier, l'impôt local par excellence, le plus utilisé dans différents pays, ne semble pas toujours produire les résultats escomptés<sup>52</sup>. Les barrières politiques imposées par l'État (ou les régions) et la réticence des gouvernements locaux à augmenter les impôts locaux génèrent cette situation. L'autre source principale de revenus propres réside dans les tarifs ou redevances pour services. Au Canada et aux États-Unis, les gouvernements locaux génèrent un quart de leurs revenus par les tarifs ; dans l'UE, ces revenus ont atteint 10,6% en 2011. La situation est très différente pour de nombreux pays à revenu moyen et faible où les tarifs représentent une contribution limitée aux budgets locaux du fait de la faible capacité locale à assurer le paiement des services, aggravée par des problèmes d'accessibilité des prix des services dans certains pays.

Les transferts du gouvernement central sont une deuxième source de recettes. Selon une étude d'ONU-Habitat, ces transferts représentent 47% des recettes des gouvernements locaux dans les pays en développement et autour de 36% dans les pays développés (pourcentage qui a augmenté au cours des années 2000, alors que les revenus propres ont diminué<sup>53</sup>). Loin d'être une solution aisée pour financer les prestations de services, l'utilisation des transferts entraîne une série de problèmes pour les gouvernements locaux : imprévisibilité et parfois manque de transparence dans la distribution de ces transferts (comme en Afrique de l'Ouest et centrale) ou vulnérabilité face aux réductions budgétaires

2008, les gouvernements locaux étaient responsables de 17,8% des dépenses publiques et de 12,2% des revenus publics. Dans les pays développés, ces pourcentages sont de 22,6% et 16,3% respectivement, et, dans les pays en développement, de 14,5% et 9,4% (Om Prakash Mathur, 2012).

<sup>48</sup> Source GOLD II.

<sup>49</sup> Source GOLD II. Thierry Paulais (2012) a calculé le ratio dépenses locales/dépenses publiques à 11,7% en 2010.

<sup>50</sup> Mais cela varie de 15 872 € au Danemark à 97 € à Malte (voir le chapitre Europe).

<sup>51</sup> Voir GOLD II. En Eurasie, le budget moyen annuel de dépenses par personne des gouvernements locaux est autour de 232 \$US ; en Amérique latine, il est de 133 \$US ; dans les pays à revenu faible et moyen d'Asie, il est de 92 \$US.

<sup>52</sup> En moyenne, les pays en développement perçoivent 0,5% du PIB à travers la taxe foncière, à comparer avec 2% dans les pays développés. La taxe foncière ne s'applique pas dans de nombreux pays (d'Asie et du Moyen-Orient comme d'Afrique, d'Eurasie et d'Amérique latine). Il s'agit d'une taxe difficile et coûteuse à administrer, notamment dans les pays où les cadastres n'existent pas ou ne sont pas actualisés, où il y a de nombreux quartiers informels, où les gouvernements locaux n'ont pas les capacités locales pour réaliser les évaluations cadastrales ni assurer le recouvrement. Voir GOLD II.

<sup>53</sup> Mathur (2012). Cette tendance sur les transferts est également relevée par l'OCDE, voir Claire Charbit (2011). Mais, en Europe, les impôts et taxes locaux ont augmenté à un rythme similaire à celui des transferts dans la dernière décennie (excepté pendant

intempestives (Eurasie). Ainsi, une dépendance excessive des transferts, d'autant plus s'ils sont pour la plupart conditionnés ou à des fins spécifiques, limite l'autonomie des gouvernements locaux et oriente les dépenses locales exclusivement en direction des priorités définies par l'État. Plus important encore, un poids excessif de dotations ou subventions dans les budgets locaux peut créer des effets pervers, sapant la mobilisation de ressources propres et la responsabilité des gouvernements locaux envers leurs citoyens.

Les ressources peuvent également être distribuées de manière très inégale et se concentrer dans certaines villes et régions. Les grandes villes, qui ont des bases fiscales plus larges et une meilleure capacité pour mobiliser des revenus, disposent en règle générale de plus de ressources pour financer les services. Mais c'est dans les villes intermédiaires que le besoin d'investissement se fait sentir de manière plus urgente, car la croissance urbaine se concentrera dans ces zones au cours des prochaines décennies. Or, de nombreux pays manquent de mécanismes de péréquation, mécanismes qui sont essentiels pour assurer l'accès aux services publics dans les régions ou les villes en difficulté. En Afrique, seuls quelques pays (parmi eux le Maroc et l'Afrique du Sud) ont introduit des systèmes de péréquation et, au Moyen-Orient et en Asie occidentale, ils n'existent généralement pas. La situation est un peu meilleure en Amérique latine. Certains pays d'Asie, quant à eux, utilisent des transferts à des fins de péréquation (par exemple l'Australie, l'Indonésie et le Japon), mais d'autres ignorent pratiquement les disparités régionales.

L'écart entre la décentralisation des dépenses et des revenus s'est traduit, en termes généraux, par une pression croissante sur les budgets locaux. Paradoxalement, la tendance globale à la

décentralisation s'accompagne parfois d'une centralisation des revenus<sup>54</sup>. Après deux décennies de décentralisation progressive, les gouvernements locaux du monde entier sont confrontés à des problèmes toujours plus importants pour générer les revenus afin de couvrir les coûts récurrents des prestations de services. Les gouvernements locaux assument les problèmes, mais ils ne disposent pas souvent des ressources leur permettant de trouver des solutions. L'autonomie pour mobiliser des ressources locales et assurer leur gestion est essentielle pour que les gouvernements locaux puissent s'acquitter de leurs responsabilités dans la prestation des services publics de base d'une manière responsable et efficace.

D'autant plus que le financement durable des services publics locaux n'est pas hors de portée, même pour les régions connaissant des retards importants. Comme cela est mentionné dans le chapitre sur l'Afrique, l'investissement nécessaire pour raccorder la population aux réseaux d'eau et d'assainissement est estimé à 1% du PIB (pourcentage inférieur à l'impact économique que suppose le manque d'accès à ces services estimé à 6,5% du PIB). Or, le taux de croissance moyen du PIB dans la plupart des pays africains (supérieur à 4 ou 5%) permettrait de trouver des solutions locales sans attendre des financements extérieurs. D'autres régions sont confrontées au même défi. Pour cela, les gouvernements nationaux et locaux doivent unir leurs efforts, définir des niveaux d'imposition et de tarifs appropriés, améliorer l'efficacité de la gestion budgétaire et expérimenter des modèles de financement innovants. Dans de nombreux pays, il est nécessaire d'avoir recours à des réformes structurelles pour réduire les écarts existant dans le financement des services publics de base et développer pleinement le potentiel de la décentralisation.

la période 2009-2010) et représentent autour de 54,7% des budgets locaux. De plus, les transferts sont tombés entre 2010-2012 (-5,5%) alors que les ressources propres ont augmenté (cf. CCRE-Dexia, été 2012). En Amérique latine, les ressources propres représentent autour de 40% des budgets locaux (moyenne pour 15 pays) alors qu'il existe une grande différence entre pays. En Afrique également, une moyenne de 40% des budgets locaux provient des ressources propres et une autre, de 60% des transferts (échantillon de 15 pays).

<sup>54</sup> Zhang (2011), cité dans Mathur (2012), p. 32.

## L'emprunt et autres alternatives pour le financement des services publics de base

Le financement public à travers l'emprunt, supporté par les impôts locaux et les tarifs, a été la colonne vertébrale des investissements en infrastructures dans les villes occidentales durant les deux derniers siècles. Les villes ont assuré ce processus, appuyées par les États<sup>55</sup>. Aujourd'hui, dans les pays émergents, de nombreuses villes empruntent afin de pouvoir étendre la fourniture de services. Les options traditionnelles sont les prêts et, dans quelques pays, les obligations sur les marchés financiers. Les autres possibilités de financements sont la mobilisation de la plus-value foncière (voir encadré 2) et les PPP, qui n'ont pas complètement répondu aux attentes des différents acteurs (voir plus bas « partenariat avec le secteur privé »).

Dans les pays de l'OCDE, le système de financement permet en général aux gouvernements infranationaux d'emprunter. Dans les autres régions du monde, la réalité est plus nuancée. Dans de nombreux pays à revenu moyen, l'emprunt par les gouvernements locaux est juridiquement limité. En Asie, les gouvernements locaux des pays à revenu moyen ont l'autorisation d'avoir recours à l'endettement, mais cette mise en œuvre est difficile. La faible solvabilité et les contraintes administratives réduisent l'accès aux seules grandes villes et aires métropolitaines<sup>56</sup>. L'exception principale est la Chine où le financement des infrastructures implique le recours à l'emprunt sur les marchés nationaux et internationaux ainsi que l'utilisation du foncier. Dans certaines municipalités, les terres ont financé jusqu'à 70% des investissements des infrastructures locales en cédant en *leasing* des terrains publics pour mobiliser des ressources ou comme garanties des prêts. La Banque de développement de Chine fournit environ

50% des financements des infrastructures, et les agences de développement créées par des villes (*Urban Development Investment Corporation*) regroupent et placent des actifs comme garantie d'emprunts<sup>57</sup>.

En Eurasie, le recours aux emprunts auprès de banques commerciales est souvent limité par la loi ou par la faible solvabilité des gouvernements locaux et entités publiques en charge des services<sup>58</sup>. En Amérique latine, les gouvernements locaux, dans la plupart des pays, peuvent emprunter au travers de prêts ou d'obligations, mais la dette autorisée est très réglementée. Les grandes villes utilisent aussi des obligations. Les banques ou les fonds de développement municipaux dominent les prêts contractés par les gouvernements locaux, mais les banques commerciales sont également actives. L'emprunt sur des marchés étrangers n'est permis qu'avec l'autorisation de l'État<sup>59</sup>. Dans les pays du Moyen-Orient et d'Asie occidentale non producteurs de pétrole, le financement à long terme des services publics locaux est également difficile à obtenir. Les fonds disponibles sont alloués en priorité aux projets des grandes villes. Il y a des institutions de financement municipal, mais leur rôle est limité<sup>60</sup>. En Afrique, l'accès à l'emprunt demeure très limité avec de rares exceptions (Afrique du Sud). Des fonds de développement municipal dominent l'investissement local sous forme de subvention et d'emprunt. Les banques commerciales ne sont pas engagées dans le financement des gouvernements locaux car elles considèrent le marché trop risqué. Il est très rare de voir des gouvernements locaux avoir recours aux obligations<sup>61</sup>.

## Le rôle des institutions financières spécialisées

Les fonds de développement municipal (FDM) ou les institutions financières spécialisées (IFS) ont été mises en place dans plus de 60 pays à revenus faible et moyen

<sup>55</sup> Juuti et Katko (2005), et Barraqué (2007), cités dans D. Hall et E. Lobina (mars 2012).

<sup>56</sup> Voir le chapitre Asie-Pacifique.

<sup>57</sup> Peterson et Muzzini (2005) p. 224-225.

<sup>58</sup> Voir le chapitre Eurasie et le rapport GOLD II.

<sup>59</sup> Voir le chapitre Amérique latine et le rapport GOLD II.

<sup>60</sup> Voir le chapitre Moyen-Orient et Asie occidentale.

<sup>61</sup> Paulais (2012).

afin d'appuyer le financement des investissements pour les gouvernements locaux et les prestataires de services<sup>62</sup>. Ces organismes sont souvent gérés par l'État, même si certains d'entre eux ont des statuts parapublics ou privés (par exemple l'INCA en Afrique du Sud). Ces institutions se sont inspirées des banques ou des fonds publics spécialisés des pays développés, qui assurent le financement pour les villes à des coûts raisonnables. Mais les résultats dans beaucoup de pays en développement ont été décevants et cela est attribué à la fois à la politisation de la gestion des prêts, à des politiques de financement inadaptées, parfois à l'étroitesse des marchés ou aux faibles capacités professionnelles<sup>63</sup>. Toutefois, on peut noter quelques succès (Findeter en Colombie, le FEC au Maroc ou des banques de développement local comme BNDES ou CEF au Brésil, etc.). Les IFS pourraient jouer un rôle essentiel dans le financement des services publics locaux si leurs modes de fonctionnement étaient améliorés.

L'accès au financement pour les gouvernements et pour les opérateurs des services publics de base demeure un défi. L'investissement dans le développement urbain nécessite des gouvernements locaux renforcés (ce qui sous-entend des compétences claires et reconnues), un environnement juridique et institutionnel plus favorable à la mobilisation des financements, notamment nationaux, et la mise en place d'outils à la portée des gouvernements locaux pour faciliter l'accès à l'emprunt<sup>64</sup>.

### Autres sources internationales de financement

Les banques internationales et régionales de développement jouent un rôle important dans le financement des infrastructures des services publics. En Asie et Amérique latine, ces dernières années, elles ont augmenté le montant des prêts alloués aux infrastruc-

tures urbaines<sup>65</sup>. Cependant, ces banques prêtent aux gouvernements nationaux et au secteur privé, et rarement directement aux gouvernements locaux. Afin de dépasser les barrières institutionnelles, d'autres options devraient être explorées telles que les garanties pour des prêts sous-souverains et des mécanismes pour réduire les risques de change.

Les bailleurs de fonds continuent à jouer un rôle important dans le financement des infrastructures dans certains pays à faible revenu. En 2009-10, la moyenne annuelle des aides engagées dans le secteur de l'eau et de l'assainissement totalisait 8,3 milliards \$US, soit 7% de l'aide totale<sup>66</sup>. Des inquiétudes existent cependant sur la distribution de cette aide pour l'eau (environ 45% de celle-ci est dirigée vers 10 pays, pour la plupart à revenu moyen). La coopération Sud/Sud joue un rôle de plus en plus important. Les investissements de la Chine et de l'Inde en Afrique, qui étaient presque inexistants au début des années 2000, se sont élevés annuellement à 2,6 milliards \$US entre 2001 et 2006. Dans la plupart des cas, ils fournissent des fonds aux gouvernements centraux ou à des intermédiaires financiers *ad hoc* ; seule une infime partie est réassignée aux gouvernements locaux. Il n'y a que très peu d'exemples de bailleurs de fonds ayant recours aux prêts sous-souverains.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, quelques mécanismes innovateurs de développement durable ont également contribué au financement de projets spécifiques. Le Mécanisme de développement propre (pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre et les investissements dans les énergies propres) a soutenu plusieurs projets de gestion des déchets et de transport, mais ses ressources actuelles sont limitées (70 millions \$US en 2012). De plus, les projets approuvés ont été concentrés sur un petit groupe de secteurs et de pays (Chine, Inde, Brésil). Il existe d'autres mécanismes

<sup>62</sup> Pour l'Afrique, Paulais (2012) [p. 162-164], fait la distinction suivante : les IFS se focalisent principalement sur l'emprunt dans les pays à revenu moyen alors que l'objectif des FDM est d'orienter les ressources des gouvernements nationaux et des bailleurs de fonds vers les gouvernements locaux des pays à faible revenu. Les activités de prêts des FDM sont plus réduites et requièrent un agrément préalable de l'État.

<sup>63</sup> Paulais (2012), p. 164, et GOLD II.

<sup>64</sup> Paulais explique qu'en Afrique un changement de paradigme est nécessaire. Cela peut également s'appliquer à d'autres régions.

<sup>65</sup> Voir le chapitre Amérique latine et GOLD II. 2 milliards \$US entre 2006 et 2012.

<sup>66</sup> Camdessus *et al.* (2012). Malgré la crise financière internationale, le montant total de l'aide au développement pour le secteur de l'eau et de l'assainissement a augmenté à un taux moyen annuel de 5% à taux réels entre 2001 et 2009 (mais il a effectivement diminué en 2010).



pour financer l'adaptation au changement climatique, mais l'accès des gouvernements locaux à ces mécanismes est restreint<sup>67</sup>.

### Utilisation de la valorisation du foncier pour l'investissement urbain

L'utilisation de la valeur des terres pour l'investissement public est un mécanisme de financement important à la portée des gouvernements locaux. Cet instrument fonctionne selon le principe suivant : les travaux publics entrepris par les autorités locales augmentent la valeur des terrains adjacents, donc les coûts de ces travaux doivent être partagés avec les propriétaires de ces terrains. Le développement des villes et le financement des infrastruc-

tures par le financement basé sur le foncier a une longue histoire en Europe et aux États-Unis, et il a également été mis en œuvre en Asie, Amérique latine, Afrique du Nord et Turquie, notamment quand les villes se développent rapidement. Au cours des vingt dernières années, l'énorme croissance urbaine de la Chine a été partiellement financée par ces mécanismes de valorisation du foncier. Le chapitre sur l'Asie explique comment les lois ont été adaptées en Chine pour permettre aux villes d'utiliser la valeur foncière comme garantie des prêts et donne des exemples. Les mécanismes de financement basés sur la valorisation foncière sont étroitement liés à l'aménagement du territoire, à la planification urbaine et à la gestion du foncier. Plus important



#### Encadré 2. Financements basés sur la valorisation foncière pour les infrastructures urbaines

Certaines techniques de financements basées sur la valorisation foncière permettent d'obtenir des revenus pour lancer les projets d'infrastructures, alors que d'autres impliquent le recours à l'emprunt pendant la phase de construction, mais l'endettement sera ensuite renfloué par les augmentations de recettes qui résultent de la valorisation foncière. Dans les pays à revenu faible et moyen, où il est difficile d'obtenir des crédits à long terme pour financer les infrastructures urbaines, les revenus obtenus sur valorisation foncière permettent d'avoir une certaine flexibilité dans les décisions financières. Cependant, les instruments de financement basés sur la valorisation foncière ne sont pas des revenus réguliers à long terme et ne peuvent pas être utilisés pour financer les coûts d'exploitation. Ils servent à financer des investissements. Principaux instruments et exemples :

**Gestion du patrimoine foncier** : les entités publiques entreprennent l'étude stratégique de leur patrimoine et décident d'échanger des terrains sous-utilisés ou vacants contre des infrastructures. Limite critique de cette démarche : être en mesure de se défaire d'actifs non prioritaires afin que les gouvernements locaux puissent concentrer leurs ressources financières et capacités de gestion sur les infrastructures essentielles.

**Vente des droits d'aménagement (ou de mise en valeur)** : São Paulo (Brésil) utilise cette méthode qui consiste à vendre des droits de construction additionnels

<sup>67</sup> Global Environment Facility (GEF), Carbon Partnership Facility (CPF), Climate Change Fund (ACF-ADB), Carbon Market Initiative, Clean Energy Financing Partnership Facility (CEFPP), Global Climate Partnership Fund.

**Prélèvements sur les plus-values (ou redevances pour travaux d'amélioration) :** l'État taxe une portion de l'augmentation de la valorisation foncière qui résulte des projets d'infrastructures. La Colombie a utilisé ces prélèvements sur les plus-values (*contribución por mejoras*) afin de financer des travaux publics. Bogota a simplifié cette approche et l'a convertie en une taxe générale sur les infrastructures qui comprend l'ensemble des travaux publics à l'échelle de la ville.

**Contributions des promoteurs et frais d'impact :** les promoteurs mettent en place, sur site ou à l'échelle d'un quartier, des infrastructures qu'ils ont financées sur leurs propres budgets, ou paient des infrastructures fournies par les autorités publiques. Les taxes sur l'impact couvrent les coûts des infrastructures externes liés aux nouveaux développements (exemple : les États-Unis).

**Ventes de terrains par les promoteurs :** les promoteurs installent des infrastructures publiques en échange de terrains. Cette méthode est utilisée pour développer des villes nouvelles et aires urbaines en partenariat avec des investisseurs privés ; ces ensembles urbains conjuguent généralement des logements aux prix abordables, d'importants ensembles de logements sociaux et des zones industrielles (exemples : Copenhague et l'Afrique du Nord). Les promoteurs doivent construire des routes et participer au financement des principaux réseaux des services (distribution de l'eau, tout-à-l'égout, installations d'assainissement) ainsi qu'à l'éclairage public.

**Récupération des plus-values foncières grâce aux ventes de terrains liées à des projets :** il s'agit de couvrir les coûts des infrastructures par la vente de terrains qui se sont valorisés à la suite des investissements en infrastructures ou des modifications des règles de zonage. Les actifs fonciers publics sont alors vendus et ces recettes sont utilisées pour financer les investissements (exemple : la Chine). Pour un grand projet d'autoroute, une municipalité peut transférer les terrains adjacents à la route à une entité de développement public-privé qui emprunte pour financer la construction de l'autoroute tout en utilisant les terres adjacentes comme garantie de l'emprunt. L'entité paie en retour la dette et réalise des profits en vendant ou concédant des baux dont la valeur a augmenté avec l'accès à la nouvelle autoroute.

encore, les mécanismes de financement basés sur la valorisation foncière demandent le développement de cadastres qui, sur le long terme, rendent plus aisé le développement de la fiscalité locale (voir l'encadré 2).

Comblant l'actuel fossé financier demandera aux pays concernés de mobiliser des financements issus d'une large gamme de sources, ce qui peut inclure la réduction des coûts (*via* des gains en efficacité ou des options de service meilleur marché), l'augmentation des ressources classiques (comme les tarifs et les taxes) et la mobilisation de fonds remboursables. Mobiliser l'épargne locale en faveur des investissements bénéficiera aux économies nationales, évitera l'investissement de l'épargne à l'étranger et réduira les contraintes dues aux emprunts en devises étrangères. Vu les contraintes budgétaires des pays développés, il est peu probable que l'aide au développement s'accroisse de manière significative dans les prochaines années ; cela signifie que ces ressources devront être dépensées de manière stratégique, notamment afin de maximiser leur effet de levier et leur efficacité.

## GESTION PUBLIQUE ET PARTENARIAT

Les services publics locaux sont assurés par différents opérateurs : gouvernements locaux, entreprises de services publics locales et nationales, petites entreprises locales, entreprises privées internationales, et par des *joint-ventures* qui associent secteur public et privé. Dans de nombreux pays au revenu faible et moyen, les petits opérateurs locaux et le secteur informel jouent un rôle complémentaire dans les zones urbaines pauvres ou périphériques.

## La gestion publique des services et des infrastructures locales

La gestion publique des services locaux de base est le modèle le plus courant pour la prestation des services publics dans presque tous les pays du monde. Au cours des dernières décennies, la décentralisation a élargi le rôle des gouvernements locaux. Les modèles de gestion publique évoluent rapidement. En Europe, le processus d'« européenisation » contribue à l'émergence de modèles de gestion « hybrides » dans toute la région, même si les traditions nationales sont toujours présentes. Aux États-Unis, les agences publiques spécialisées ou les autorités de district qui sont chargées de la prestation de services spécifiques (eau et assainissement, transports publics et déchets solides) représentent le modèle dominant conjointement avec la gestion en régie par les gouvernements locaux. Ces agences spéciales fonctionnent comme des entreprises paraétatiques autonomes quasi privées. Les représentants des gouvernements locaux participent souvent à leur conseil de direction. La plupart des systèmes de transport sont exploités par des agences spécialisées, dont la plus importante est l'Agence métropolitaine de transport de New York. Ces organismes sont responsables de 39% des services de transport aux États-Unis tandis que les gouvernements locaux n'en gèrent que 32%.

Dans d'autres pays de l'OCDE comme le Japon et la Corée du Sud, il existe aussi des entreprises locales de services publics très performantes. L'entreprise publique de l'eau Arisu dessert 10,4 millions de personnes dans la région métropolitaine de Séoul<sup>68</sup>. Un grand nombre de ces entreprises de services publics sont à la pointe de l'innovation dans leur secteur en utilisant des technologies performantes pour réduire la consommation d'eau, pour transformer les déchets en énergie, mettre en

<sup>68</sup> Seoul Metropolitan Government, *Mission of Seoul Waterworks*, présentée à l'atelier de CGLU-ASPAC pour le chapitre régional de GOLD III tenu à Gwangju, Corée du Sud, le 16 mai 2013.

pratique les stratégies de zéro déchet, etc. Dans les pays à revenu moyen, les entreprises de services publics ou les agences spécialisées (*Special Public Authorities*) se sont également développées. Sous l'influence des institutions internationales, de nombreux services publics locaux et nationaux se sont transformés, depuis une vingtaine d'années, en « entreprises ou sociétés publiques ou parapubliques » (*corporate entities*) avec une direction et des modèles de gestion indépendants<sup>69</sup>. Ces entreprises publiques peuvent mobiliser des financements de différentes administrations publiques pour de grands projets et attirer des professionnels hautement qualifiés, consolider la gestion sous une même structure, améliorer la solvabilité et donc la capacité d'emprunt sur les marchés nationaux et internationaux. En Amérique latine, l'un des exemples remarquables est l'Entreprise publique de Medellín (EPM) appartenant à la municipalité de Medellín, en Colombie. Avec d'autres entreprises de services publics locales ou nationales en Amérique latine (comme Sedapal à Lima ou Sabesp au Brésil), elle est considérée comme l'une des entreprises les plus performantes à l'échelle régionale et internationale.

De fait, certaines entreprises publiques ou agences spécialisées se comportent comme des entreprises privées. Elles développent des *joint-ventures* avec le secteur privé comme en Chine. Dans les années quatre-vingt-dix, la ville de Shanghai gérait ses services en régie. Elle a ensuite créé de nombreuses entreprises de services publics, cotées en bourse. Certaines se sont transformées en *joint-ventures* en s'associant à des compagnies internationales.

Dans de nombreux pays en Europe, en Asie et en Amérique latine, la coopération entre les institutions publiques s'est développée, tout particulièrement la coopération intercommunale. Comme il est fait mention dans l'introduction, la coopération intercommu-

nale favorise des économies d'échelle (par exemple dans la gestion des déchets solides, l'approvisionnement et le traitement de l'eau potable et des eaux usées et les transports publics). En Asie, la Banque asiatique de développement favorise la création de « partenariats de développement entre villes » (*city cluster development*) pour mettre en œuvre des plans régionaux et des projets d'infrastructures.

Les autorités métropolitaines constituent une forme unique de coopération intercommunale entre les autorités locales. Les entités métropolitaines unifiées peuvent réduire la fragmentation, améliorer la coordination, développer des modalités de gestion et de financement plus efficaces. Un inconvénient potentiel de ces autorités métropolitaines : elles sont plus éloignées des citoyens.

Alors que les grandes entreprises et les agences spécialisées de services publics se trouvent généralement dans les grandes villes, les villes intermédiaires ou petites gèrent les services publics plutôt en régie ou en intercommunalité. GOLD III fournit de nombreux exemples. La gestion des déchets solides, par exemple, est généralement assurée par la ville en régie ou dans le cadre d'une intercommunalité, en particulier pour l'enfouissement. Toutefois, les coûts de gestion des déchets peuvent représenter un pourcentage élevé des budgets locaux (jusqu'à 80-90% dans les pays à faible revenu<sup>70</sup>).

Malgré les progrès réalisés, de nombreux services ou opérateurs en charge des services publics n'ont pas encore la capacité de gestion, les ressources humaines, l'équipement technique ou le financement pour assurer un accès universel et de qualité aux services publics. La plupart des 70 pays étudiés dans le rapport d'ONU Eau (GLASS, 2012) signalent des infrastructures en mauvais état par manque d'entretien pour la distribution de l'eau<sup>71</sup>. Les chapitres Afrique,

<sup>69</sup> La principale caractéristique des entités publiques est leur statut juridique. En effet, même si elles sont indépendantes, ces entreprises demeurent responsables, en dernière instance, devant les gouvernements locaux, régionaux et nationaux (parfois à tous ces niveaux). Voir les chapitres Asie-Pacifique et Amérique latine.

<sup>70</sup> Daniel Hoornweg et Bhada Tata Perinaz (2012).

<sup>71</sup> Nations unies Eau (2012) ; voir aussi OCDE (2009)



Amérique latine, Asie-Pacifique, Moyen-Orient et Asie occidentale soulignent également les problèmes d'inefficacité dans la gestion (fuites, manque d'entretien, dettes, sureffectifs, etc.). Notez que ces problèmes ne concernent pas uniquement la gestion publique<sup>72</sup>.

La coopération décentralisée et celle entre les organismes publics, appelés « partenariats public-public » (PUP), peut contribuer à améliorer la qualité de la gestion des services publics. Au cours des vingt dernières années, 130 PUP ont été engagés dans 70 pays de toutes les régions du monde<sup>73</sup>. Depuis 2006, les Nations unies ont soutenu activement ces partenariats grâce à l'Alliance globale des partenariats des opérateurs de l'eau (Global GWOPA) coordonnée par ONU Habitat.

Toutefois, les autorités locales doivent rester attentives à leur capacité à superviser les entreprises publiques et agences spécialisées pour assurer leur responsabilité envers les usagers et les citoyens. Elles doivent combiner l'efficacité dans la gestion de services avec un meilleur accès à des services de qualité pour tous les habitants afin de contribuer au développement durable des villes. La promotion de la coopération entre les gouvernements locaux et les entreprises publiques ainsi que la réduction des inefficacités peuvent contribuer à améliorer l'accès et la qualité des services publics de base.

## Les partenariats avec le secteur privé

Pendant presque tout le 20<sup>e</sup> siècle, on pensait que les pouvoirs publics étaient les prestataires les plus appropriés pour les services de base. Cependant, au vu des progrès limités dans de nombreuses villes et pays, des réformes ont été menées pour transférer la prestation de ces services à des entreprises publiques et à des opérateurs privés. Au cours des vingt dernières an-

nées, la participation du secteur privé dans la prestation des services publics de base s'est accentuée, notamment dans les pays à revenu moyen<sup>74</sup>.

Cependant, comme le montre le graphique 4, les flux d'investissement privé a suivi celui des cycles économique et financier et, depuis la crise, il est en baisse. Ce flux s'est concentré dans les pays émergents de quelques régions (Amérique latine, Asie de l'Est et Europe de l'Est) et dans quelques secteurs (télécommunications, énergie, transports et, dans une moindre mesure, l'eau).

Dans les années quatre-vingt-dix, l'accroissement des investissements du secteur privé à travers des concessions pour améliorer la situation des services publics dans les pays à faible revenu avait fait naître des espoirs qui, par la suite, ont été déçus. Les premières expériences de concessions ont sous-estimé le coût de la rénovation et de l'extension des infrastructures et surestimé le recouvrement des coûts par les usagers. L'échec de certaines expériences de PPP en Amérique latine dans les années 2000 a également été attribué à une mauvaise appréciation de la gestion des risques ainsi qu'à des problèmes d'investissement et de capacité. Cela a conduit à un changement du modèle de la concession privée vers d'autres formes de PPP associant la gestion privée à des investissements publics et comprenant les modèles suivants : l'affermage (*leasing*), des *joint-ventures* et les contrats de gestion (parfois appelés PPP de seconde génération)<sup>75</sup>.

Les performances des PPP au cours des vingt dernières années ont été inégales. Leurs principales contributions ont été d'améliorer l'efficacité et la qualité des services. Les affermages, qui se sont focalisés sur la qualité du service (par exemple, amélioration de la gestion) et sur l'efficacité opérationnelle (par exemple, le recouvrement

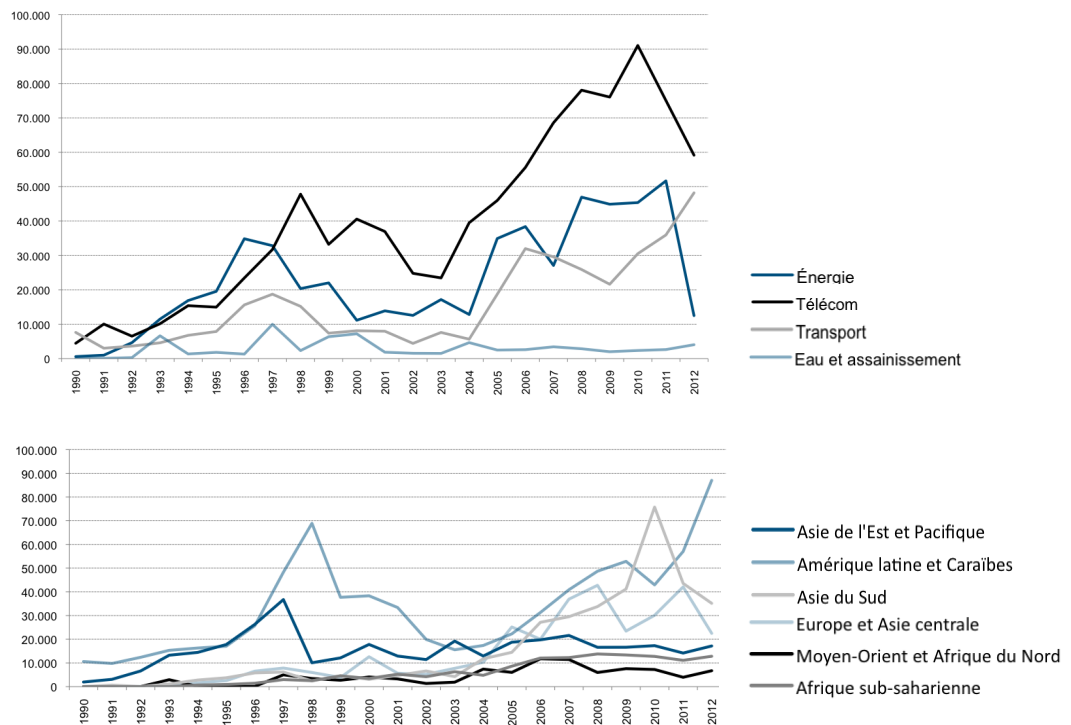
<sup>72</sup> OCDE (2009), *ibidem*.

<sup>73</sup> Hall et al (2009); Hall et al (2011).

<sup>74</sup> Pour le secteur de l'eau, voir Marin (2009).

<sup>75</sup> OCDE (2009) ; Marin (2009), et Hall *et al.* (2011).

**Graphique 4. Total des engagements d'investissement des PPP par secteurs et par régions 1990-2012.**



Source : WB-PPIAF, Private Participation in Infrastructure (PPI), Project Database (données extraites en juillet 2013).

des factures, la productivité et la réduction des pertes d'eau), ont obtenu de meilleurs résultats tandis que les concessions ont eu plus de difficultés à atteindre leurs objectifs contractuels d'augmentation des investissements et d'amélioration de la couverture<sup>76</sup>.

Les chapitres régionaux donnent divers exemples fructueux de partenariats public-privé. Les transports publics sont gérés par les gouvernements locaux et les états fédérés ou les provinces en Amérique du Nord. Dans cette région, le financement provient de fonds publics et privés, parfois à travers l'achat d'actions. Le secteur privé peut, dans le cadre de concessions, mobiliser des fonds pour investir, fonds qu'il rembourse grâce au paiement direct des usagers (par exemple, le *Reno Transport*

*Rail Access Corridor* et la concession du pont *Skyway* à Chicago). Dans le secteur qui a connu d'importantes transformations (recyclage et valorisation des déchets, nouvelles normes environnementales...), la délégation de ces services au secteur privé a permis de répondre à ces nouvelles exigences, notamment grâce aux capacités de recherche et développement du secteur privé. En effet, ce dernier a été plus rapide à développer des techniques de récupération d'énergie à partir des déchets<sup>77</sup>. Il y a aussi des exemples de PPP qui fonctionnent bien dans les pays à faible et moyen revenu<sup>78</sup>, ainsi que d'autres modèles de participation du secteur privé : les DBO (conception, construction, exploitation) ou les BOT (construction, exploitation et transfert). Dans les transports urbains, la situation est plus contrastée, la plupart des

<sup>76</sup> Philippe Marin (2009) : l'auteur signale que, sur les 65 pays en développement qui ont engagé des PPP dans le secteur de l'eau durant les deux dernières décennies, au moins 41 pays utilisaient en 2009 des opérateurs privés de l'eau, et 84% de tous les contrats attribués étaient encore actifs à la fin 2007. 24 pays sont retournés à la gestion publique et plusieurs contrats ont été résiliés à cause des conflits entre les parties.

<sup>77</sup> Voir le chapitre Amérique du Nord.

<sup>78</sup> Voir aussi Banerjee *et al.* (2008), p. 7.

grandes villes des pays à faible et moyen revenu externalisent des services par le biais de concessions ou de licences où prédominent les petits opérateurs privés.

Une publication du PPIAF-Banque mondiale analyse les résultats des PPP au cours des vingt dernières années et montre les difficultés rencontrées par les concessions dans le secteur de l'eau. Il conclut que ces modèles sont généralement plus appropriés pour les pays à revenu moyen supérieur (où il existe des possibilités de crédit à moyen et long terme en monnaie locale). Pour les pays à faible et moyen revenu, il est indiqué que les PPP auront probablement besoin de financements publics et que la principale contribution des opérateurs privés sera focalisée sur l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des services<sup>79</sup>.

Le rôle du secteur privé dans la fourniture des services publics est débattu dans plusieurs pays. Une tendance à la remunicipalisation des services de base a été observée dans certaines villes européennes<sup>80</sup>. En 2010, la mairie de Paris, en France, a choisi de remunicipaliser la gestion de l'eau potable<sup>81</sup>. En juin 2011, les Italiens ont rejeté, lors d'un référendum, une proposition d'ouverture de la gestion de l'eau au secteur privé<sup>82</sup>. La question a également été objet de débats en Amérique du Nord, en Amérique latine, en Asie et en Afrique subsaharienne, après que quelques PPP importants se soient heurtés à des difficultés soit en raison d'un conflit entre l'État et l'entreprise privée, soit du fait de protestation des usagers<sup>83</sup>.

Comme le soulignent les chapitres régionaux, un cadre normatif clairement formulé est indispensable pour rendre plus efficaces les conditions de partenariat avec les entreprises privées. Ces dernières années, de nombreuses régions ont mis en œuvre des réformes visant à faciliter la participation du secteur privé dans la

prestation des services ; néanmoins, dans certaines régions (par exemple en Amérique latine), les gouvernements locaux considèrent que les cadres juridiques avec lesquels ils travaillent, en ce qui concerne les appels d'offres, les contrats et la surveillance des services exploités par le secteur privé, sont insuffisants ou inapplicables. Le manque de clarté du cadre réglementaire décourage également l'investissement privé national et étranger.

Le développement des projets de PPP est complexe, mais les villes bien gérées ont besoin d'encourager et d'attirer l'investissement privé. L'ampleur des investissements nécessaires à l'infrastructure et à la prestation des services dans les villes requiert généralement l'apport des capacités et du financement du secteur privé<sup>84</sup>. L'expérience a montré dans quel contexte les PPP peuvent mieux fonctionner. Pour que les partenaires qui participent au PPP contribuent à renforcer les politiques publiques et les institutions locales, les gouvernements locaux doivent avoir la capacité d'être des associés actifs et exigeants.

## L'autre secteur privé

Les petites entreprises privées dans les secteurs formel et informel jouent un rôle important quand la qualité et l'accès aux services publics de base fournis par les opérateurs officiels font défaut. Ces entreprises fournissent des services à une grande proportion de la population urbaine<sup>85</sup>. Leur taille varie de l'entreprise individuelle jusqu'aux structures qui desservent des centaines de foyers. Certains de ces prestataires de services opèrent dans le cadre de contrats avec des entreprises de services publics, avec des licences ou des permis spécifiques, et nombre d'entre eux ne sont pas officiellement enregistrés. Il existe des exemples de coopératives ou de groupes communautaires qui gèrent et financent l'installation de systèmes d'évacuation des

<sup>79</sup> Philippe Marin, *ibid.*, p. 8.

<sup>80</sup> Par exemple, 40 communes françaises ont décidé de « remunicipaliser » une partie des services d'eau, ainsi que Budapest, (Hongrie), Naples (Italie) et d'autres villes en Allemagne (voir l'exemple de Bergkamen au chapitre Europe). En France, par exemple, une étude de 1998-2008, qui couvre environ les trois quarts du marché français (où la gestion privée de l'eau représente plus de 60% de la population), montre qu'il y avait 107 collectivités locales qui sont passées du privé au public tandis que 104 sont passées du public au privé. Sur les principes évoqués dans le débat sur « la remunicipalisation », voir Wollman (2013) ou : [http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau\\_2.pdf](http://www.fnccr.asso.fr/documents/APE-GestionPubliqueDeLEau_2.pdf)

<sup>81</sup> Voir chapitre Europe et Pigeon *et al.* (2012).

<sup>82</sup> Voir chapitre Europe et Hall *et al.* (2011).

<sup>83</sup> Hall *et al.* (2005) et Cheng (2013). Quelques exemples sont mentionnés à Hamilton (Canada), à Manille (Philippines), en Malaisie, en Argentine et en Bolivie. En Afrique, les contrats ont été conclus à Dar-es-Salaam (Tanzanie), à Nkonkobe (Afrique du Sud), en Gambie, au Mali, au Tchad (2005). Plus récemment, au Maroc, l'augmentation des protestations populaires contre les opérateurs privés dans le secteur de l'eau a été due à la hausse des prix.

<sup>84</sup> Brugmann (2012).

<sup>85</sup> Hasan (2006) ; Ostrom (1996), et OCDE (2009).

eaux usées ou pluviales avec l'appui des gouvernements locaux. Une grande partie de ces exemples se retrouvent dans des établissements informels où de petits prestataires de services desservent des communes allant jusqu'à 50 000 personnes<sup>86</sup>. Au-delà de la réponse à des besoins, ces opérateurs représentent une source importante d'emplois et d'innovations (l'industrie du recyclage à un chiffre d'affaire de plus d'un milliard de \$US en Amérique latine).

Le Mozambique a été le pionnier dans la délégation de la prestation des services de l'eau à de petits opérateurs pour les 365 communes de moins de 20 000 habitants qui n'étaient pas desservies par les principaux fournisseurs<sup>87</sup>. Des initiatives similaires se sont étendues dans d'autres pays d'Afrique, débouchant sur un modèle « hybride » de prestation dans les zones périphériques des villes où les petits systèmes autonomes (avec des puits à pompe, des systèmes de stockage et des canalisations) assurent la distribution à un groupe de maisons ou à un quartier<sup>88</sup>. La proportion de la population qui recevait de l'eau par le biais de ces opérateurs dans les grands centres urbains en Afrique peut évoluer de 21% à Dakar à 80% de la population à Khartoum. Les pourcentages pour la distribution informelle de l'électricité dans la région sont similaires<sup>89</sup>. Les autorités locales s'associent également à de petits opérateurs privés pour fournir des services de toilettes publiques ou d'assainissement (à Suzhou, en Chine, et en partenariat avec les communautés et la Fédération des femmes habitantes de taudis à Mumbai, en Inde). Ces initiatives ont souvent produit des solutions de meilleure qualité, plus adéquates, moins chères et mieux gérées<sup>90</sup>.

Dans la plupart des villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, des transports publics fournis par de petits opérateurs du secteur informel (minibus, motos, tricycles et taxis collectifs) se sont développés et assurent

une partie importante des transports dans la ville. En Amérique latine, jusqu'à 30% des déplacements sont effectués en transport informel, et ce pourcentage est beaucoup plus élevé pour les groupes à faible revenu. L'absence d'un service régulier de ramassage des déchets solides conduit souvent à l'émergence de coopératives, de micro-entreprises, d'ONG et de travailleurs informels qui offrent le service aux particuliers et aux entreprises. Par exemple, en Amérique latine, on estime que ces petits prestataires de services représentent environ 3,3% de l'activité dans le secteur, 7,8% dans les grandes villes, en particulier dans les taudis et les quartiers informels. Le nombre des ramasseurs et recycleurs informels de déchets est estimé à plus de 400 000 personnes dans la région<sup>91</sup>. Dans de nombreuses villes en Asie et en Afrique, des dizaines de milliers de personnes gagnent leur vie grâce au ramassage informel des déchets<sup>92</sup> et sont parfois en concurrence avec les systèmes formels. Ils peuvent parfois poser des problèmes aux municipalités ayant des capacités limitées. Par exemple, à Addis-Abeba, en Éthiopie, les usagers refusent de payer la taxe municipale pour la collecte des déchets, préférant payer directement les ramasseurs de déchets informels. Cela réduit les recettes municipales destinées au financement des activités moins visibles du secteur comme le transport et l'enfouissement des déchets<sup>93</sup>. Il existe aussi des exemples de coopérations réussies entre les ramasseurs de déchets et les gouvernements locaux, lorsque ces ramasseurs ont formé des organisations afin de se renforcer et de participer à des appels d'offre et à des contrats avec les gouvernements locaux<sup>94</sup>. Cette coopération peut réduire de moitié le coût du service formel<sup>95</sup>. Cependant, si des efforts ne sont pas entrepris pour améliorer les conditions de travail et pour intégrer ce secteur informel, les économies réalisées se font au détriment des conditions de travail et de sécurité des ramasseurs.

<sup>86</sup> PPIAF, *Gridlines*, note n° 9 (juin 2006).

<sup>87</sup> Étienne *et al.* (2010).

<sup>88</sup> Cité dans Paulais (2012).

<sup>89</sup> PPIAF, *Gridlines*, note n° 9 (juin 2006), et McGranahan *et al.* (2006).

<sup>90</sup> Burra *et al.* (2003).

<sup>91</sup> Fergutz *et al.* (2011).

<sup>92</sup> Keita (2001).

<sup>93</sup> AFD (2007), Subventions pour la gestion du projet de gestion des déchets solides à Addis-Abeba, cité par T. Paulais (2012).

<sup>94</sup> Terrazza et Sturzenegger (2010) cités dans le chapitre Amérique latine. Au Brésil, la législation soutient la coopération entre le secteur public et le secteur informel dans la collecte et le recyclage des déchets.

<sup>95</sup> Kadalie (2012).



Les petits fournisseurs peuvent jouer un rôle important sur le moyen terme, en particulier quand la vitesse de l'urbanisation excède la capacité des gouvernements locaux à fournir les services publics correspondants. Ces petits fournisseurs représentent une « seconde option » comme c'est le cas avec les bornes-fontaines publiques ou les latrines sèches (à compost) dans certaines villes d'Afrique du Sud ou l'éclairage des rues au moyen de lanternes solaires au Kenya. Ces initiatives offrent aux ménages un service à un coût à peine plus élevé que les alternatives traditionnelles, mais beaucoup moins cher que le coût des services utilisant les dernières technologies. Mais, dans certains cas, les petits fournisseurs ne représentent pas une solution viable à long terme.

Le rôle des gouvernements locaux dans la régulation et la supervision de ces petits fournisseurs et du secteur informel est important car ces activités peuvent aussi avoir des conséquences négatives sur la qualité des services, la sécurité humaine et l'environnement. Par exemple, comme le rappelle le chapitre sur l'Asie, la concurrence entre les petits transporteurs augmente les embouteillages et la pollution de l'air (du fait de l'utilisation de véhicules mal entretenus) ainsi que le taux d'accidents (en raison du non-respect des normes de sécurité). En matière d'assainissement, les prestataires de services privés déversent parfois les déchets provenant des fosses septiques dans les cours d'eau. Les ramasseurs de déchets sont parfois plus intéressés par la collecte des objets qui peuvent être récupérés ou recyclés, en négligeant les déchets non rentables. Les fournisseurs d'eau privés qui exercent dans les zones de taudis sont plus chers que les services publics municipaux et vendent parfois de l'eau contaminée ou exploitent de manière incontrôlée des eaux souterraines, ce qui peut avoir des conséquences graves. Les gouvernements locaux devraient non seu-

lement réguler les petits fournisseurs, mais également les appuyer afin de construire des systèmes de services plus intégrés au niveau de la ville.

### **Gouvernements locaux et organisations communautaires dans la prestation des services**

Dans de nombreux pays à revenu faible et moyen, où les quartiers pauvres et les établissements humains illégaux font partie du paysage urbain, il existe une longue tradition de participation des populations dans la fourniture des services, souvent avec le soutien des ONG et des organisations communautaires. Les infrastructures de services publics tardent à atteindre ces zones, ce qui signifie que beaucoup d'habitants de ces quartiers continueront à dépendre de la prestation communautaire dans un avenir proche.

En Inde, par exemple, en 1989 Civic Exnora a commencé, en tant qu'organisation communautaire, à gérer les déchets solides. Depuis cette date, cette organisation est devenue une entité rassemblant environ 5 000 groupes dont les activités incluent des programmes de propreté et d'espaces verts, souvent en collaboration avec les gouvernements locaux et les services municipaux. Les chapitres Amérique latine et Afrique donnent également de nombreux exemples de gouvernements locaux qui encouragent et promeuvent les initiatives des organisations communautaires pour l'entretien des routes, le ramassage des ordures ou la construction d'infrastructures améliorant la distribution de l'eau.

L'acceptation, par les gouvernements locaux, de la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'aménagement dans les quartiers informels – les taudis – est l'une des avancées les plus significatives de l'amélioration de l'accès aux services

publics pour la population. Même dans les cas où les actions sont menées par la communauté, les partenariats avec les gouvernements locaux sont nécessaires pour aider la régularisation de l'occupation des terres et pour fournir des infrastructures plus importantes. Le chapitre Asie-Pacifique présente des exemples de programmes d'amélioration de quartiers menés par les communautés, qui ont permis de fournir des services à des centaines de milliers de personnes aux faibles revenus en Thaïlande et en Inde. Ces initiatives ont rencontré un important soutien des gouvernements locaux pour connecter les foyers concernés aux réseaux des services. Il y a des centaines de gouvernements locaux en Afrique et Asie qui ont établi des partenariats avec les fédérations locales des habitants de taudis et de nombreuses villes où des fonds locaux ont été créés (avec la contribution des gouvernements locaux et de ces associations) pour améliorer les logements et services<sup>96</sup>. CGLU Afrique a développé un partenariat avec la branche africaine de *Slum Dwellers International*. Dans beaucoup de villes cependant, ces initiatives ne sont toujours pas la norme.

D'autres ONG qui, avec l'appui des organisations internationales, créent des mécanismes parallèles de mise en œuvre de programmes pour la fourniture de services contournent les processus de décisions et les institutions du niveau local. Si de telles pratiques peuvent améliorer la fourniture des services, elles sapent en fin de compte la légitimité et l'efficacité des gouvernements locaux.

Les politiques des gouvernements locaux pour la prestation des services publics de base doivent prendre en compte les réalités des habitants pauvres et les établissements humains informels. Cela induit de soutenir les communautés et les ONG et d'encourager leur rôle incontournable dans

le suivi des questions de santé et d'environnement. Par exemple, la campagne « Maintenant votre ville » (*Now Your City Campaign*), initiative lancée conjointement par CGLU Afrique et *Slum Dwellers International*, avec le soutien financier de Cities Alliance, mobilise les communautés locales afin qu'elles recueillent des données à Epworth, près de Harare, au Zimbabwe, et à Lusaka, en Zambie. Les quartiers informels sont ensuite cartographiés, organisés et intégrés dans le cadre du projet de planification des villes concernées.

## DÉFIS ACTUELS ET FUTURS EN MATIÈRE DE COUVERTURE DE LA DEMANDE DE SERVICES PUBLICS

### Atteindre les citoyens qui n'ont pas accès aux services

Malgré les progrès enregistrés dans la dernière décennie, plus de 780 millions de personnes n'ont toujours pas accès à des « sources d'eau potable améliorées », 2,5 milliards ne disposent pas d'« installations d'assainissement améliorées » et presque un milliard vit toujours dans des taudis avec un accès limité aux services publics locaux. Dans de nombreuses zones urbaines des pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, le pourcentage des populations ayant accès à des services public de qualité décroît plutôt qu'augmente.

Des investissements massifs sont nécessaires pour étendre la couverture et l'accès aux services (voir encadré 1 conclusion). Afin d'atteindre cet objectif, une forte volonté politique ainsi que des investissements financiers sont nécessaires à chaque niveau de gouvernement aussi bien que de la part des institutions internationales. Pour de nombreux pays à faible revenu, les investissements requis excèdent les capa-

<sup>96</sup> Satterthwaite et Mitlin (2014).

cités financières nationales et un meilleur ciblage de l'aide internationale serait nécessaire. GOLD III a démontré que la mise en œuvre de stratégies et de financements localisés sera essentielle ainsi qu'un engagement plus important des gouvernements locaux et de toutes les parties prenantes.

Le manque chronique de financements pour les services publics est un des facteurs fondamentaux de leur faible efficacité. Dans de nombreuses régions du monde, les infrastructures des réseaux et les installations de services existantes sont vétustes. Des problèmes d'inefficacité se rencontrent dans tous les services publics de base. En Afrique, la Banque mondiale estime qu'améliorer l'efficacité dans le secteur de l'eau et mieux cibler les subventions destinées aux plus pauvres pourraient contribuer à économiser 2,9 milliards \$US sur un total d'investissement estimé à 14,3 milliards \$US<sup>97</sup>. Il en va de même pour l'Amérique latine où le besoin de financement est estimé à 8,1 milliards \$US<sup>98</sup>.

Une meilleure gestion des services, essentielle pour réduire les inefficacités, demande un renforcement des gouvernements locaux et de leur services aussi bien qu'une amélioration de la gouvernance multiniveau et multiacteur. Ces défis requièrent la révision des priorités et politiques publiques locales et nationales ainsi que des partenariats améliorés avec d'autres gouvernements locaux et d'autres parties prenantes (en particulier le secteur privé et les communautés locales).

L'idéal est de l'eau potable et des toilettes, l'accès à l'électricité et la collecte régulière des déchets solides dans tous les foyers ainsi qu'un transport public sûr, abordable et efficace. Dans les cas où les ressources et les capacités font défaut et dans la mesure où les retards accumulés sont immenses, les gouvernements locaux devraient rechercher et appuyer, en colla-

boration avec des experts, des solutions intermédiaires qui puissent apporter des bénéfices immédiats aux groupes à faibles revenus, en incluant des systèmes alternatifs. Des services publics de meilleure qualité pourront être introduits par la suite quand les ressources et les capacités seront disponibles.

## Participation, transparence et reddition des comptes

Ce rapport rend compte des progrès manifestes mais inégaux en ce qui concerne la participation citoyenne et la transparence dans la gestion des services de base. Fréquemment, la participation citoyenne est comprise comme un droit d'avoir accès à l'information, que ce soit sur les prix ou les budgets, ou le recours aux plaintes et aux réclamations, ou parfois à la coproduction des services (quand l'accès est limité ou non existant). Paradoxalement, la participation citoyenne dans la prise de décision est considérée comme de moindre importance.

Dans plusieurs régions, la participation citoyenne prend la forme de réunions ouvertes de conseils municipaux sur des débats concernant les politiques de prestation de services, de débats en ligne, de réunions publiques, de référendums ou de consultations publiques. Les usagers peuvent participer à la définition des tarifs de l'eau et des standards de qualité (en Angleterre), aux comités consultatifs pour les services publics locaux (en France) ou faire appel des décisions municipales et proposer des initiatives citoyennes (en Finlande). Les mécanismes de contrôle et de consultation dans la gestion et la prise de décision sont également utilisés en Amérique latine (Colombie, Chili, Pérou). Dans certains cas, malgré une législation favorable, les usagers insistent sur les difficultés à exercer un véritable contrôle du fait de l'asymétrie concernant l'expertise et

<sup>97</sup> Foster et Briceño-Garmendia (2010) p. 299, tableau 16.6

<sup>98</sup> CAF (2012) pp. 44-45.

les ressources entre les usagers, les opérateurs privés et les autorités publiques.

Les mécanismes pour recueillir et répondre aux plaintes et aux réclamations des usagers comprennent des panneaux d'affichage aux clients, aux consultations en ligne, aux en-

quêtes et aux boîtes à réclamations. Dans certains pays, il existe des entités publiques locales et nationales destinées à la protection des usagers. Le recours à des médiateurs locaux a gagné du terrain en Europe et en Amérique latine. Des efforts ont également été observés aux niveaux national et local



### Encadré 3. Budgets participatifs et prestation des services locaux

Une étude a été menée pour GOLD III sur les budgets participatifs de 20 centres urbains afin d'analyser comment ils influencent la prestation des services de base. Les centres urbains comprennent des grandes, moyennes et petites villes en Europe, en Amérique du Nord, en Asie et surtout en Amérique Latine.

Dans ces centres urbains, 20 000 projets ont été financés à travers 74 processus de budgets participatifs (BP), cumulant un total de 20 milliards \$US. Le montant du budget municipal alloué à travers ces BP était généralement de 8 à 30 \$US par habitant, mais il atteignait plus de 200 \$US à Ilo, au Pérou, et 180 \$US à Porto Alegre, au Brésil. Plus d'un tiers de tous ces projets étaient en rapport avec au moins un service de base.

Dans le cadre de BP réalisés dans 18 villes, les priorités des projets concernant les services de base étaient les suivantes :

1. Routes et chaussées, ouverture de ruelles et pavement des rues (dans 17 villes et figurant souvent comme première ou deuxième priorité).
2. Eau et assainissement (dans 13 villes et comptabilisés en première ou deuxième place dans 6 villes).
3. Énergie et éclairage public (dans 13 villes, placés comme premier ou deuxième impératif dans 5 villes).
4. Drainage des eaux pluviales (dans 11 villes).
5. Transport et accroissement de la mobilité (dans 10 villes).
6. Fourniture d'eau potable (dans 9 des 18 villes. Nombreuses étaient les villes qui avaient déjà près de 100% de couverture, mais il s'agissait de la première ou deuxième priorité dans 3 villes).

Les projets liés à la collecte et la gestion des déchets solides étaient mentionnés dans seulement 5 des 18 villes, mais figuraient dans la première ou seconde priorité de 3 villes.



pour intégrer les usagers dans des processus d'évaluation et de contrôle des services publics et municipaux à travers des systèmes de consultations ouvertes (en ligne) ou des enquêtes, surtout en Europe. En Amérique latine, le projet *Bogotá como vamos* est un autre exemple de ce type. Cependant, dans de nombreux pays, il n'est pas aisé pour les usagers d'accéder aux informations afin de participer de manière effective. Ce sont les gouvernements locaux qui sont les mieux placés pour recueillir et diffuser les informations, aussi bien pour les services qu'ils fournissent directement que pour ceux assurés par des opérateurs extérieurs. Ces informations sont pourtant essentielles pour l'élaboration des politiques publiques locales et nationales, notamment pour le suivi et l'évaluation, ainsi que pour la lutte contre la corruption.

Une dimension importante de la participation dans ces domaines est le dialogue entre les gouvernements locaux, d'un côté, et les travailleurs et syndicats, de l'autre. C'est une tradition très répandue en Europe. En Afrique, Asie et Amérique latine, il existe une tradition plutôt orientée vers les organisations de quartier et les communautés locales avec des mobilisations populaires pour réclamer et défendre les services publics locaux.

Un des exemples les plus novateurs de participation citoyenne est le processus de budget participatif lancé à Porto Alegre au début des années quatre-vingt-dix et désormais en vigueur dans plus de 1 000 villes<sup>99</sup>. Un exemple remarquable est la ville de Chengdu, en Chine, où plus de 50 000 projets ont été mis en œuvre dans 2 300 communautés au cours des dernières années. Ces initiatives ont contribué à améliorer grandement la vie quotidienne de millions de personnes. Les budgets participatifs ont également introduit des changements dans la démocratie locale grâce à la participation des citoyens aux délibérations (pour plus d'exemples, voir encadré 3).

## La planification stratégique

La gouvernance des services publics locaux est étroitement liée à la planification stratégique du territoire à long terme. De nombreuses villes ont besoin de planifier afin de lutter contre la dégradation des standards de vie, réduire le nombre de taudis et se préparer à accueillir le 1,4 milliard de nouveaux citoyens prévus au cours des vingt prochaines années. Cette planification inclut les infrastructures pour les services publics de base. Celles-ci ne peuvent être improvisées, le remboursement prenant des années, voire des dizaines d'années. La planification joue un rôle clef pour permettre aux villes de bénéficier d'économies au niveau des agglomérations. Ainsi, les plans d'infrastructures et les priorités pour les services de base devraient être établis avec une compréhension claire de la distribution des activités économiques et sociales actuelles et futures sur le territoire.

La perspective territoriale met en lumière les besoins de coordination entre secteurs en prenant en compte les contextes sociaux, environnementaux et économiques. Le processus d'urbanisation demande également que chaque ville et son hinterland rural soient pris en compte en tant qu'unité économique intégrée. La prospérité et la densité vont de pair. La concentration entraîne la prospérité des zones urbaines et rurales. Le débat rural/urbain devrait être remplacé par une compréhension approfondie de leur interdépendance. L'intégration économique des zones rurales et urbaines est la seule voie qui mène à la croissance et au développement inclusif.

## Le changement climatique et la prévention des catastrophes

Un important nombre de villes a connu des épisodes météorologiques extrêmes

<sup>99</sup> Cabannes (2013), et Cabannes et Ming (2013).

(tempêtes, inondations, vagues de chaleur...) qui ont entraîné des catastrophes<sup>100</sup>, tout particulièrement pour des villes d'Asie, d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Amérique du Nord particulièrement exposées. Les coûts de ces catastrophes ont augmenté rapidement et le changement climatique accroîtra probablement leur fréquence et leur intensité<sup>101</sup>. L'impact de ces épisodes météorologiques extrêmes varie et reste influencé par la qualité des logements, des infrastructures et des services publics. Toutefois, cet impact dépend également des capacités des gouvernements locaux à gérer l'expansion urbaine d'une manière qui évite l'occupation des zones à haut risque<sup>102</sup>. Dans les villes où une proportion significative de la population vit dans des taudis et zones informelles, où le manque d'infrastructures et de services est criant, les risques sont particulièrement élevés<sup>103</sup>. C'est notamment le cas pour les établissements humains informels qui se sont développés dans les plaines inondables ou les pentes prononcées (risques de glissements de terrains), aucun autre espace n'étant disponible.

Dans certains pays et régions, les ressources en eau douce sont sur le point d'être épuisées et le stress hydrique sera très probablement exacerbé par le changement climatique. De nombreuses grandes villes sont confrontées à de sérieuses contraintes concernant la disponibilité en eau douce. Toutes les villes côtières, des petites aux grandes, seront affectées par la montée du niveau de la mer<sup>104</sup> et les risques liés aux tempêtes seront donc amplifiés à court terme. Des centaines de millions de citoyens vivent dans des plaines côtières proches du niveau de la mer ou au niveau de la mer ; ces zones sont ou seront menacées. La plupart des villes qui ont déjà connu des épisodes de fortes températures seront confrontées à des vagues de chaleurs plus intenses ou plus longues. Tous ces

risques demandent des réponses de la part des gouvernements locaux, notamment pour réduire la vulnérabilité des plus modestes.

Aussi bien la réduction des risques de catastrophe naturelle que l'adaptation au changement climatique dépendent des gouvernements locaux et de leurs aptitudes à y faire face. Alors qu'il peut s'avérer difficile pour ces gouvernements de prêter attention au changement climatique quand ils ont tant d'autres priorités à prendre en compte, il ne faut pas perdre de vue que ceux qui s'impliquent dans l'amélioration des infrastructures et des services, et/ou qui soutiennent la mise aux normes dans les taudis, peuvent très bien également intégrer les questions de réduction des risques engendrés par le changement climatique au cœur de leurs stratégies. Beaucoup de gouvernements locaux en Amérique latine ont démontré leur remarquable capacité à prendre en charge la réduction des risques, souvent grâce au soutien des agences nationales et aux directives de nouvelles législations<sup>105</sup>. Certains gouvernements locaux ont également démontré leur savoir-faire à intégrer la réduction des risques et l'adaptation au changement climatique dans leurs stratégies de gouvernance et de planification<sup>106</sup>.

Même si les villes européennes sont moins affectées par les conséquences les plus sévères de ces phénomènes, elles doivent pour autant construire elles aussi leur résilience. Il ne faut pas non plus oublier le besoin urgent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. De nombreux gouvernements locaux en Amérique du Nord et en Europe, ainsi que dans d'autres régions, se sont engagés à réduire ces émissions et mettent en œuvre des initiatives concrètes dans ce sens, mais l'échelle et la portée de ces engagements demeurent insuffisantes.

<sup>100</sup> Nations unies (2012), et IFRC (2010).

<sup>101</sup> IPCC (2012).

<sup>102</sup> Bicknell *et al.* (2009).

<sup>103</sup> Douglas *et al.* (2007).

<sup>104</sup> McGranahan *et al.* (2007).

<sup>105</sup> IFRC (2010).

<sup>106</sup> Roberts (2008), et Roberts (2010).

## OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (OMD), SERVICES PUBLICS DE BASE ET GOUVERNEMENTS LOCAUX

Le seul objectif des OMD qui mentionne directement les services publics est le 7, et particulièrement la cible 7.C sur l'accès à « l'eau potable » et à « l'assainissement de base ». Mais la majorité des autres objectifs ne peuvent pas être atteints sans des améliorations des services publics de base. Il est impossible de réduire la pauvreté, la faim et les maladies, de promouvoir l'égalité des sexes et l'amélioration de la santé maternelle et infantile ou de garantir un développement durable sans les services publics de base. Pour améliorer les conditions de vie des habitants des taudis, il faut également élargir l'accès aux services publics aux quartiers informels. Seulement deux services de base traités dans ce rapport – gestion des déchets solides et transports – ne sont pas mentionnés par les OMD.

Les OMD ont sans doute été utiles pour attirer l'attention de la communauté internationale sur les besoins et les droits les plus élémentaires des personnes, mais ils sont insuffisants quant à la définition des responsabilités pour la mise en œuvre de ces objectifs. Alors que ce sont les États qui se sont engagés à réaliser les OMD, dans la pratique ce sont les gouvernements locaux qui sont responsables de la mise en œuvre de la plupart de ces objectifs. Ce point est une question importante pour la réalisation des OMD et pour l'Agenda post-2015 : les processus mondiaux, qui demeurent largement dominés par les États et les agences internationales, peuvent-ils intégrer les gouvernements infranationaux dont le rôle est essentiel sur au moins sur trois aspects :

- Comme maîtres d'ouvrage des services de bases, y compris de leur gestion et financement, ils sont essentiels pour la réalisation de nombreux objectifs ;
- Comme point focal de l'engagement démocratique avec les citoyens et la société civile, pour l'identification et la prise en charge des besoins locaux des citoyens, tout en assurant la reddition des comptes et leur transparence ;
- Comme acteurs en charge de contrôler et de rapporter les progrès au niveau local afin que les décalages locaux entre les cibles globales et les réalités du terrain soient visualisés.

Les discussions portant sur « la localisation » des OMD se réfèrent uniquement au niveau national et non aux contextes locaux<sup>107</sup>. Quand « la bonne gouvernance » est mentionnée, elle se réfère aux activités des gouvernements nationaux plutôt qu'aux relations vitales entre les citoyens et leurs administrations locales ; quand les progrès sont mesurés, les données nationales utilisées reposent sur des informations agrégées qui ne parviennent pas à rendre compte des groupes marginalisés ni où ils habitent. Le rapport du Groupe de travail du système des Nations unies sur l'Agenda du développement post-2015 insiste sur le fait que les OMD souffrent d'« agendas politiques nationaux rigides qui suivent les standards et critères internationaux plutôt que les réalités locales<sup>108</sup> ». Le désir fort compréhensible d'avoir des objectifs universels simples et aisément communicables dissimule la complexité des processus de développement et la diversité des contextes. Il est primordial de prendre en compte, de manière plus poussée, le rôle vital et les responsabilités des gouvernements infranationaux et de les appuyer afin qu'ils accomplissent correctement les tâches dont ils ont la compétence.

<sup>107</sup> « Nous avons appris des OMD que les cibles globales sont seulement réalisées efficacement quand elles sont portées localement et incorporées dans des plans nationaux en tant que cibles nationales », Panel de Haut Niveau, Nations unies, p. 2013 (2013).

<sup>108</sup> United Nations Task Team, p. 47 (2012).

Une approche plus « localisée » est particulièrement importante pour identifier les différents défis qui concernent les zones rurales et urbaines. Le monde a déjà atteint les objectifs des OMD en réduisant de moitié la proportion de personnes qui n'ont pas « accès à l'eau potable ». Cependant, comme il a été montré au cours de ce rapport, l'indicateur (« accès amélioré ») ne garantit pas une fourniture adéquate dans les zones urbaines. Toutefois, malgré les limitations des OMD, il existe désormais une reconnaissance internationale croissante de l'importance des gouvernements infranationaux pour assurer la prestation universelle des services de base et une gouvernance plus responsable et transparente envers les citoyens et la société civile.

### Les gouvernements infranationaux et l'Agenda post-2015<sup>109</sup>

Au cours du Sommet des OMD de septembre 2010, les États membres ont commencé à prendre en compte l'Agenda du développement post-2015. Ce processus inclut : les délibérations du Panel de Haut Niveau (PHN) mis en place par le Secrétaire général des Nations unies, les résultats du Sommet des Nations Unies Rio + 20, les négociations sur le changement climatique, les dialogues sur le financement du développement (suivi du Consensus de Monterrey), l'Agenda de Beijing et l'Agenda d'Habitat III.

La problématique des services publics locaux de base continue à traverser les différents débats portant sur la réduction de la pauvreté. Le rapport du Secrétaire général indique : « Les mesures prises pour améliorer l'accès des personnes pauvres et exclues aux services de base de qualité ont produit des avancées dans de nombreux pays. » Le rapport du PHN reconnaît le manque d'accès aux ser-

vices de base comme une manifestation de la pauvreté, c'est pourquoi il fait de l'eau et de l'assainissement une priorité. Dans sa proposition, il a inscrit l'accès universel à ces deux services comme des objectifs à atteindre. Le PHN affirme ainsi : « Tout le monde devrait avoir accès à des infrastructures modernes : eau potable, assainissement, routes, transports et technologies de l'information et de la communication (TIC). » Il reconnaît également, comme le fait le Groupe de travail des Nations Unies, que la gestion des déchets solides est un sérieux défi dans les villes. Le rapport post-2015 de la Commission régionale des Nations unies insiste également sur l'importance des services publics de base pour le développement. Tous les thèmes actuellement pris en considération par le Groupe de travail ouvert des Nations Unies qui assure le suivi de Rio + 20 sont directement ou indirectement reliés aux services publics : eau et assainissement ; santé et dynamique de la population ; développement des infrastructures et industrialisation ; énergie ; villes durables, établissements humains, transports, consommation et production ; équité sociale, égalité des sexes et émancipation des femmes.

Comme GOLD III le démontre, quand les gouvernements locaux ont les compétences et les pouvoirs nécessaires, les capacités et les ressources pour assumer pleinement leurs responsabilités, la qualité et l'accès aux services publics s'améliorent. De nombreux gouvernements locaux ont été des pionniers dans les politiques d'inclusion sociale. C'est souvent grâce à ces gouvernements que des avancées ont été réalisées sur les OMD. Les mécanismes de reddition des comptes et de transparence, qui permettent aux citoyens de rendre les gouvernements locaux responsables de leurs actes et de demander des comptes, sont essentiels, tout particulièrement pour les

<sup>109</sup> Cette section s'appuie sur les rapports et documents suivants : UN Task Team (2012) ; Report of the Secretary General (26 juillet 2013) ; United Nations Regional Commission (2013), et HLP (2013).

citoyens pour qui les OMD ne sont toujours pas une réalité. Il est donc logique de décentraliser – de « localiser » – la définition, la mise en œuvre et le suivi de ces objectifs et cibles mondiaux. Les gouvernements locaux, qui ont une responsabilité directe dans la réalisation des objectifs de développement, devraient avoir une influence reconnue au moment de l'élaboration des priorités ainsi que des ressources et des capacités réelles pour pouvoir les atteindre. Enfin, ils devraient avoir un rôle dans le suivi de la réalisation de ces objectifs au niveau local.

Le rapport du Groupe de travail des Nations unies exhorte à la flexibilité dans la mise en œuvre des objectifs mondiaux dans les contextes locaux, en insistant sur le fait qu'il n'y a pas de « plan pré-conçu » et qu'un espace est nécessaire pour « l'expérimentation et l'adaptation aux cadres locaux ». Le rapport de la Commission régionale des Nations unies note, pour sa part, que la réalisation des objectifs au niveau local n'est pas directement liée au niveau de revenus de la population et défend la valeur ajoutée de la participation des gouvernements locaux. Le rapport du PHN reconnaît explicitement les gouvernements locaux comme des parties prenantes importantes et efficaces pour le développement, attire l'attention sur le rôle des « autorités locales pour créer un pont entre les gouvernements nationaux, les communautés et les citoyens » et considère qu'elles auront un rôle important dans le nouveau partenariat mondial.

### **La pauvreté urbaine dans l'Agenda post-2015**

Les rapports du Secrétaire général et du PHN reconnaissent le pouvoir de transformation du processus d'urbanisation et les défis qui en découlent. Le rapport du PHN affirme ainsi : « C'est dans les villes

que la bataille du développement durable sera gagnée ou perdue », et sous-entend que la capacité des gouvernements locaux à s'attaquer à la pauvreté urbaine est décisive. Le rapport du PHN reconnaît également l'ampleur, la dimension et l'importance grandissante des responsabilités des gouvernements locaux en soulignant que « la bonne gouvernance locale, la gestion et la planification sont des éléments clés pour s'assurer que les migrations vers les villes ne remplacent pas une forme de pauvreté par une autre ». Comme le remarque justement le rapport du PHN, « la question prioritaire n'est pas d'opposer l'urbain au rural, mais celle de savoir comment promouvoir une approche territoriale pour l'Agenda post-2015 ». L'opinion du PHN est que cela peut être réalisé en désagrégeant les données au niveau local et « en donnant aux autorités locales un rôle plus important dans la définition des priorités, la mise en œuvre, le suivi des résultats pour favoriser l'engagement des acteurs économiques et des communautés locales ». Le rapport suggère qu'une des manières d'appuyer les gouvernements locaux « est de reconnaître que les cibles pourraient être prises en compte différemment au niveau infranational afin que la pauvreté urbaine ne soit pas traitée de la même façon que la pauvreté rurale, par exemple ».

### **Le développement local... mais comment ?**

Alors que le rapport du PHN souligne le rôle des gouvernements locaux, il ne mentionne pas la décentralisation ni n'explique comment les gouvernements locaux peuvent contribuer à l'Agenda post-2015. Dans ce cas, comme dans tant d'autres documents contenant des recommandations mondiales, il n'est pas fait mention au fait que les gouvernements locaux devraient être inclus dans la définition et la réalisation des engagements. Peu d'attention est portée aux



importants défis que les gouvernements locaux ruraux et urbains devront relever afin de faire de la réduction de la pauvreté une réalité. Les objectifs peuvent être universels mais les cibles et les indicateurs de réalisation doivent reconnaître à la fois la différence et l'interdépendance des environnements urbains et ruraux et la nécessité de la cohésion sociale et territoriale.

Plus préoccupant encore, le Panel recommande une conférence internationale pour aborder la question du financement du développement durable, mais ne mentionne pas comment renforcer le financement des gouvernements infranationaux. Les gouvernements locaux ne seront pas en mesure d'exercer pleinement leur potentiel en vue de contribuer à l'Agenda du développement s'ils ne disposent pas des ressources nécessaires.

### La bonne gouvernance : un nouveau venu dans l'Agenda post-2015

La bonne gouvernance, qui n'était pas incluse dans les OMD, est désormais devenue un débat central des débats post-2015. Au cours des dix dernières années, les agences internationales ont porté un intérêt croissant à la question de la bonne gouvernance et à « la responsabilité sociale » (*social accountability*) pour la prestation des services. Le rapport du PHN appelle à « un changement fondamental afin de reconnaître la paix et la bonne gouvernance comme des fondements du bien-être social, et non comme de possibles options ». Le rapport de la Commission régionale des Nations Unies reconnaît également que la gouvernance démocratique, responsable et transparente, à tous les niveaux, est primordiale pour le développement durable. Les citoyens devraient être en mesure de demander des comptes aux opérateurs des

services publics, et les organisations de la société civile constituent souvent le moyen le plus efficace pour accroître l'influence des groupes marginalisés et pour améliorer l'accès aux services.

Par ailleurs, et il faut s'en réjouir, le concept de bonne gouvernance est finalement en passe d'inclure la gouvernance locale. On reconnaît ainsi la nécessité d'intégrer les territoires et d'élargir les partenariats. Le rapport du Réseau pour des solutions de développement durable des Nations unies reconnaît que les gouvernements locaux sont des partenaires incontournables et des parties prenantes de la bonne gouvernance globale<sup>110</sup> et insiste sur l'« énorme » défi que représente la gouvernance urbaine. Le rapport du Groupe de travail des Nations unies reconnaît pour sa part que « l'adaptation des cibles de développement aux contextes nationaux et locaux est assurée de manière plus efficace et légitime au travers de processus participatifs ». Comme GOLD III l'a démontré, les gouvernements locaux sont souvent à l'avant-garde de la collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement, la société civile et le secteur privé et sont les mieux placés pour avancer des solutions et des réponses innovantes aux nécessités des citoyens.

### Inégalités et services de base

Même si le rapport du PHN n'a pas recommandé des objectifs sur les inégalités, cette question est centrale pour de nombreuses parties prenantes. La plupart des inégalités les plus graves sont liées au logement, aux conditions de vie et à l'accès aux services publics de base, qui ont un effet d'entraînement sur d'autres inégalités, notamment sur les droits des femmes. Cette connexion entre inégalités et services de base a amené la **Task Force mondiale des gouvernements locaux et régionaux pour l'Agenda**

<sup>110</sup> *United Nations Solutions for Sustainable Development Network* (2013), p.3.

**post-2015 et Habitat III**<sup>111</sup> à inclure les services publics de base comme l'un des principaux éléments de son agenda.

Le rapport GOLD III a analysé la situation de certains services publics de base qui sont la clef de la réalisation des OMD ainsi que de l'Agenda post-2015. En absence d'eau potable, d'assainissement, de gestion des déchets et d'un environnement sain, il n'y aura pas de futur possible. En

l'absence d'infrastructures de base, qui sont les fondations de la prospérité, il n'y aura pas de développement.

« Mettre les êtres humains au premier plan » implique de faire des services de base une priorité, et les gouvernements locaux sont des partenaires clefs pour affronter ce défi mondial. C'est avec cette conviction forte que sont proposées les recommandations qui suivent.

<sup>111</sup> Les organisations de gouvernements locaux et régionaux ont lancé la Task Force mondiale des gouvernements locaux et régionaux pour l'Agenda post-2015 lors du Conseil mondial de CGLU à Dakar, en décembre 2012. Son objectif est de créer une stratégie commune pour défendre le point de vue, l'expérience et les intérêts des gouvernements locaux et régionaux dans le cadre des débats internationaux sur Rio + 20, l'Agenda post-2015 et Habitat III.





# RECOMMANDATIONS

**Pour atteindre les Objectifs du Millénaire du développement et promouvoir l'Agenda Rio + 20 et le futur Agenda post-2015, une alliance est nécessaire entre les différents gouvernements nationaux, régionaux et locaux, les organisations internationales et la société civile afin de garantir l'accès universel aux services de base et d'en faire un fondement du développement global.**

**« Mettre les êtres humains au premier plan » signifie faire des services publics de base une priorité. Ceci implique :**

- La reconnaissance du rôle des services locaux de base pour garantir le respect des droits de l'homme et la dignité de la personne, pour impulser le développement économique et lutter contre les inégalités sociales et économiques, ce qui inclut aussi la lutte contre les inégalités de genre ;
- Un engagement politique fort pour renforcer les investissements dans les services publics de base dans le but de réduire les déficits et les inégalités d'accès existants et de répondre à l'accroissement de la demande des services dans les zones urbaines ainsi qu'aux défis de la durabilité et de la résilience que posent le changement climatique et d'autres menaces ;
- De développer de nouvelles formes de production et de consommation pour la prestation des services publics de base durables dans un monde où la population atteindra 9 milliards d'habitants dans les trente prochaines années.

**Les gouvernements locaux et régionaux et leurs associations, avec l'appui des autres niveaux de gouvernement, doivent :**

**Assumer la responsabilité de garantir l'accès universel aux services publics de base et, à cette fin, développer des plans stratégiques à long terme pour étendre la couverture des infrastructures des services :**

- Les plans d'infrastructure doivent être développés conjointement avec les plans d'utilisation des sols et les plans de développement stratégiques des villes ;
- La planification doit inclure des stratégies d'investissement à long terme qui prennent en compte le coût économique et social réel des services ;
- Parmi les priorités, la construction et l'entretien des infrastructures qui permettent de réduire les risques de catastrophe et d'améliorer la résilience des services publics de base face aux menaces naturelles et au changement climatique doivent être intégrés.

**Développer des stratégies financières durables qui assurent l'accès universel aux services de base de qualité :**

- Définir des « modèles de gestion » (*business models*) qui garantissent la viabilité financière à long terme de chaque service. Les tarifs payés par les usagers et le financement public (taxes et impôts) doivent couvrir les coûts de fonctionnement et, quand cela est possible,



permettre l'investissement pour étendre la couverture des services. Dans les pays à faible revenu, l'augmentation des niveaux actuels de financement public continuera à être essentiel ;

- Établir des mécanismes qui garantissent que les services publics de base soient accessibles à tous les membres de la société grâce à des tarifs sociaux, à des subventions directes aux groupes les plus vulnérables et à l'utilisation des réseaux sociaux de solidarité ;
- Rendre publiques les informations sur les budgets locaux et sur le financement des services publics afin que les citoyens puissent être informés et exercer leur droit de suivi ;
- Prendre des mesures pour améliorer la solvabilité des gouvernements locaux et régionaux ainsi que celle des opérateurs publics de services afin d'augmenter leur capacité d'emprunt sur les marchés financiers.

### **Promouvoir des partenariats multi-acteurs et multiniveaux innovants :**

- Promouvoir des dialogues politiques avec les principaux acteurs (État, opérateurs de services, syndicats, société civile) pour élaborer des chartes locales sur les services publics de base qui définissent les niveaux et standards des services, les fonctions et des responsabilités ainsi que les modalités de financement et de gestion ;
- Reconnaître, de la part des gouvernements locaux, le rôle exercé par les petits opérateurs, et également par le secteur informel, dans la prestation des services de base, en particulier dans le contexte des établissements humains informels, et assumer la responsabilité de la supervision de la qualité, de l'harmonisation des prix et de la promotion de la coordina-

tion entre les opérateurs officiels afin d'éviter des disparités dans la fourniture de services ;

- Et réaffirmer les principes suivants quand des alliances et partenariats se forment avec d'autres acteurs de la prestation de service : 1° les gouvernements locaux sont, en dernière instance, les responsables des services ; 2° nécessité de disposer de cadres légaux et régulatoires clairs ; 3° profiter du financement et de l'expérience des partenaires pour améliorer l'accès et la qualité des services ; 4° garantir la transparence et la reddition des comptes.

### **Renforcer les capacités internes pour définir les politiques, assurer la gestion et le contrôle des services publics de base :**

- Améliorer l'efficacité des services en régie des gouvernements locaux et régionaux ainsi que celles des opérateurs publics de services en investissant en ressources humaines et techniques, et appliquer des systèmes de gestion et de technologie modernes ;
- Développer ou maintenir, au sein des gouvernements locaux, les capacités permettant de contrôler et superviser les services de base, en particulier lorsque la prestation de services est confiée à des partenaires externes, dans le but de garantir que l'accès, la qualité et les tarifs répondent aux besoins des citoyens ;
- Mettre en place un système d'indicateurs sur l'accès et la qualité des services publics de base. Les données doivent être publiques afin que les usagers puissent exercer leur droit de suivi ;
- Donner la priorité à la lutte contre la corruption avec des mesures de prévention, de sanctions pénales et de protection des requérants.



### Les gouvernements locaux et métropolitains doivent :

#### Adopter des mesures pour renforcer la coordination entre les gouvernements locaux :

- Se coordonner entre le gouvernement métropolitain et les gouvernements locaux de l'aire métropolitaine et des alentours pour garantir que les infrastructures de services publics accompagnent et guident la croissance urbaine ;
- Dans le secteur de l'eau, impulser la coordination au niveau des bassins versants, ce qui facilite l'action conjointe en cas d'urgence ou de catastrophe.

#### Favoriser la gestion et la valorisation du foncier pour développer la prestation des services :

- Utiliser la gestion du sol et les mécanismes fiscaux sur la plus-value des terres et propriétés pour mobiliser des fonds qui contribueront au financement du développement urbain et des services publics de base ;
- Utiliser des systèmes d'information géographiques (SIG) et autres instruments pour analyser le marché immobilier et pour évaluer et surveiller la valeur du sol dans les zones dotées d'infrastructures de services de base.

#### Encourager la planification stratégique participative :

- Impliquer toutes les parties prenantes dans la planification stratégique ; ne pas la laisser exclusivement aux mains des experts, et inclure les habitants des quartiers marginaux et des taudis. Les requêtes qui concernent l'autonomisation et l'émancipation des femmes doivent être prises en considération dans toutes

les phases du processus de planification ;

- Concevoir des systèmes et infrastructures de transport qui facilitent la mobilité et la sécurité des groupes les plus vulnérables et des personnes handicapées.

### Les gouvernements nationaux et les institutions internationales devraient :

#### Profiter de l'énorme potentiel des gouvernements locaux dans la prestation des services publics de base en s'appuyant sur l'application du principe de subsidiarité :

- Reconnaître les différentes expériences développées par les gouvernements locaux pour étendre et améliorer la prestation des services publics de base ;
- Établir un cadre juridique favorable à la décentralisation, avec une définition claire des responsabilités des gouvernements locaux, et faciliter leurs relations avec les autres parties prenantes pour la fourniture des services de base ;
- Accompagner la décentralisation par des politiques qui renforcent les capacités des gouvernements locaux dans la gestion des services et dans leur aptitude à négocier et à collaborer avec des partenaires externes.

#### Définir et mettre en œuvre un cadre de gouvernance multiniveau efficace pour la prestation des services de base :

- Améliorer la coordination entre les gouvernements locaux – gouvernance horizontale – et avec les autres niveaux de gouvernement (central et régionaux) – gouvernance verticale –, renforcer la collaboration entre territoires, promouvoir le partage d'expertise et l'utilisation efficace des ressources et contribuer à la mise en œuvre de politiques sectorielles nationales ;

- Reconnaître aux autorités locales la liberté de choisir, en concertation avec les habitants, les modèles de gestion des services et les partenariats qui répondent au mieux aux besoins et aux priorités locales ;
- Mettre en place un cadre réglementaire clair pour la passation des marchés et les contrats et appuyer les gouvernements locaux pour leur mise en œuvre, afin de faciliter leurs relations avec leurs partenaires ;
- Garantir aux gouvernements locaux une place à la table des négociations internationales quand sont abordées les questions en relation avec la prestation des services publics de base (par exemple, les accords commerciaux, les normes de travail, les objectifs de développement, les standards des services, les règles de passation de marchés).

### **Les gouvernements locaux doivent disposer des ressources financières adéquates pour améliorer la prestation des services publics de base :**

- Fournir aux gouvernements locaux les pouvoirs et l'autonomie nécessaires pour leur permettre de mobiliser les revenus locaux, de définir les tarifs des services, de mieux cibler les subventions pour les plus pauvres et d'expérimenter des modèles de financement innovants ;
- Garantir que les dotations ou transferts qui complètent les budgets des gouvernements locaux soient prévisibles et réguliers, que leurs montants soient définis en fonction d'une évaluation objective des coûts des responsabilités transférées et que des mécanismes de péréquation contribuent à réduire les disparités régionales ;
- Mettre en place ou renforcer des mécanismes de financement tels que les fonds de développement municipaux

et les banques de développement municipales afin d'améliorer l'accès au crédit ou aux marchés de capitaux pour répondre aux besoins d'investissement à long terme dans les infrastructures ;

- Orienter l'appui technique et financier des bailleurs de fonds et des institutions financières multilatérales vers les niveaux de gouvernement infranationaux. Les institutions internationales devraient soutenir le financement à long terme des services publics de base avec des prêts non souverains à taux concessionnels ; elles devraient explorer des mécanismes de garanties et de réduction des risques pour faciliter les prêts directs aux gouvernements locaux ;
- Faciliter l'accès direct des gouvernements locaux aux mécanismes de financement internationaux sur le changement climatique, comme le Mécanisme de développement propre et les systèmes d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre.

### **Les gouvernements nationaux et locaux ainsi que les institutions internationales doivent :**

- Promouvoir la coopération décentralisée entre gouvernements locaux mais également entre les gouvernements locaux et les associations publique-publique et entre opérateurs de services publics ;
- Appuyer les centres et programmes de formation internationaux et régionaux pour renforcer les capacités des gouvernements locaux et des opérateurs de services.

### **Les gouvernements nationaux et locaux doivent :**

- Créer un cadre propice pour la participation de la société civile ;

- Établir un cadre institutionnel où seraient spécifiés les droits et responsabilités des organisations de la société civile et des syndicats dans le domaine des services publics de base ;
- Promouvoir la participation de la société civile dans la prestation des services de base, la définition, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ;
- Encourager la création de postes de médiateurs qui puissent assurer un suivi des problèmes concernant les services et assurer le dialogue entre les citoyens, les opérateurs et les gouvernements locaux en cas de conflit ;
- Favoriser la participation des organisations communautaires et de la société civile dans la cogestion des systèmes de suivi sur la qualité et les tarifs des services de base.

#### **Les opérateurs de services du secteur public et privé doivent :**

##### **Exécuter leurs contrats en conformité avec les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*, la législation nationale et internationale et les instructions des autorités publiques :**

- Combiner l'efficacité de la prestation de service (dans le but de réduire les coûts et l'impact environnemental) avec l'attention portée aux implications sociales des services de base ;
- Réaliser des audits réguliers et établir des mécanismes pour assurer la reddition des comptes et combattre la corruption dans le domaine de la prestation de services ;
- Respecter les normes locales, nationales et internationales sur les conditions de travail, notamment les Conventions de l'OIT sur les droits fondamentaux et les conditions de travail décent ;
- Privilégier les recrutements d'employés locaux, développer leurs capacités et les promouvoir à des postes de direction.

##### **Reconnaître la responsabilité sociale dans les communautés où les employés locaux opèrent :**

- Investir dans les services de santé, d'éducation et sociaux pour appuyer le développement local ;
- Participer à la planification locale, aux consultations, au suivi et à la création des capacités locales.

##### **La société civile, les syndicats et les organisations communautaires doivent :**

- Participer à la définition des politiques d'aide et d'allocation des ressources pour les plus démunis ; soutenir la participation des groupes sous-représentés et celle des femmes ;
- S'assurer que les gouvernements locaux et les opérateurs de services rendent des comptes sur les insuffisances de la qualité, de la couverture ou du coût des services de base ; développer leur capacité à contrôler les services et à exprimer leurs opinions ainsi qu'à faire des requêtes et réclamations ;
- Partager l'expertise des prestations de service avec tous les autres acteurs ; coordonner leurs efforts avec les gouvernements locaux pour améliorer les services et éviter les chevauchements et les dysfonctionnements dans la fourniture des prestations ;
- Soutenir les organisations de travailleurs informelles qui collaborent avec les gouvernements locaux dans la prestation des services pour qu'ils puissent améliorer leurs conditions de travail et la qualité des services.

## Bibliographie

- ADB. Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia. Philippines: ADB, 2012.
- Akhmouch, Aziza. Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach. Vol. 04, in OECD Regional Development Working Papers. 2012.
- Annez, Patricia Clarke. Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience? World Bank Policy Research Working Paper, Banque mondiale, 2006.
- Banerjee, Sedshna, Heather Skilling, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, Elvira Morella, et Tarik Chfadi. Ebbing Water, Surging Deficits: Urban Water Supply in Sub-Saharan Africa. AICD Background Paper, Washington: Banque mondiale, 2008, 7.
- Barraqué, Bernard. "Small Communes, Centralisation, and Delegation to Private Companies: The French Experience." *Journal of Comparative Social Welfare* 23, no. 2 (2007): 121-130.
- Bel, Germà, Xavier Fageda, et Mildred Warner. Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. Vol. 04, in Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers. 2008.
- Bicknell, Jane, David Dodman, et David Satterthwaite. Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges. London: Earthscan, 2009.
- Bilal, San. "Editorial: Financing Infrastructure." *Great Insights* 2, no. 4 (2013): 1.
- Brugmann, Jeb. "Financing the Resilient City." *Environment and Urbanization* 24, no. 1 (2012): 215-232.
- Burra, Sundar, Sheela Patel, et Thomas Kerr. "Community Designed, Built and Managed Toilet Blocks." *Environment and Urbanization* 15, no. 2 (2003): 11-32.
- Cabannes, Yves. "Contribution of Participatory Budgeting to the Provision and Management of Basic Services at Municipal Level Municipal Practices and Evidence from the Field." Document de travail pour CGLU-GOLD III, 1e version, 2013.
- Cabannes, Yves, and Zhuang Ming. "Innovations in Participatory Budgeting in China: Chengdu On-Going Experiment At Massive Scale." *Environment and Urbanization* forthcoming (2013).
- CAF (Confederación Andina de Fomento). Agua Potable y Saneamiento en América Latina y El Caribe: Metas Realistas y Soluciones Sostenibles. CAF, 2012.
- Camdessus, Michel, Gérard Payen, et Pierre-Frédéric Ténière Buchot. "Building Awareness Of Water's Vital Role." In *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*. OCDE, 2012.
- CCRE-Dexia, Finance publiques territoriales dans l'Union Européenne, Juillet 2012, 11th édition
- CGLU. Les finances locales : le défi du 21e siècle – Deuxième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, Bruxelles : Bruylant, 2011.
- Charbit, Claire. "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts, The Multi-level Approach." OECD Regional Development Working Papers 04 (2011).
- Cheng, Deborah. "(In)Visible Urban Water Networks: The Politics Of Nonpayment In Manila's Low-Income Communities." *Environment and Urbanization* 25, no. 1 (2013).
- CUS, NIPORT et Measure Evaluation. Slums in Urban Bangladesh: Mapping and Census 2005. Dhaka and Chapel Hill: CUS, NIPORT and Measure Evaluation, 2006.
- Douglas, Ian, Kurshid Alam, MaryAnne Maghenda, Yasmin McDonnell, Louise McLean, and Jack Campbell. "Climate Change, Flooding and the Urban Poor in Africa." *Environment and Urbanization* 19, no. 2 (2007).
- Etienne, Jacques, Jacques Monvois, Clément Répusard, Frédéric Naullet, et Céline Gilquin. *Financer Les Services d'Eau Potable Dans les Petites Agglomérations Via Des Opérateurs Privés Locaux*. GRET-AFD, 2010.
- Fergutz, Oscar, Sonia Dias, et Diana Mitlin. "Developing Urban Waste Management in Brazil with Waste Picker Organizations." *Environment and Urbanization* 23, no. 2 (2011): 597-608.
- Foster, Vivien, et Cicelia Briceño-Garmendia. "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation." Washington, DC: Agence Française de Développement, 2010, 8.
- Hall, David, et Emanuele Lobina. *Paying for Water and Sanitation: The Essential Role of Public Finances*. PSI-RU et University of Greenwich, 2009.
- Hall, David, et Tue Anh Nguyen. *Waste Management in Europe: Companies, Structure and Employment*. EPSU FESP EGOD, 2012.
- Hall, David, Emanuele Lobina, et Robin de la Motte. "Public Resistance to Privatisation in Water And Energy." *Development in Practice* 15, no. 3 & 4 (2005): 286-301.
- Hall, David, Emanuele Lobina, et Violeta Corral. *Trends in Water Privatization. Public Services International Research Unit*, 2011.
- Hasan, Arif. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development." *World Development* 24, no. 6 (1996): 1073-1087.
- Hoorweg, Daniel, et Perinaz Bhada-Tata. *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*. Washington, DC: Banque mondiale, 2012.
- IFRC. *World Disasters Report 2010: Focus on Urban Risk*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010.
- IPCC. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Edited by C.B. Field, et al. Cambridge et New York: Cambridge University Press, 2012.
- Juuti, Petri, et Tapio Katko. "Water, Time and European Cities: History Matters for the Future." 2005. <http://www.watertime.net/Docs/WP3/WTEC.pdf>
- Kadalie, Rhoda. "Cleaning Up Delivery." *Citizen*, June 8, 2012.
- Keita, Modibo. *Building partnerships for urban waste management in Bamako*. International Institute for Environment and Development (IIED), 2001
- Komives, Kristin, Vivien Foster, Jonathan Halpern, et Quentin Wodon. *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?* Washington: Banque mondiale, 2005.
- Legros, Gwénaelle, Ines Havet, Nigel Bruce, et Sophie Bonjour. *The Energy Access Situation in Developing*



- Countries; A Review Focusing on the Least Developed Countries and Sub-Saharan Africa. New York : Organisation mondiale de la santé et Programme de Développement des Nations unies, 2009.
- Mühlenkamp, Holger. "The Efficiency of Public (and Private) Enterprises." International Brainstorming Workshop on Public Enterprises in the 21st century: Recent advances on public missions and performance: Theory contributions and literature review. Berlin, 2013.
- Marin, Philippe. Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries. Washington D.C., 2009.
- Mathur, Om Prakash. Intergovernmental Transfers in Local Government Finances. UN-Habitat, 2012.
- McGranahan, Gordon, Cyrus Njiru, Mike Albu, Mike Smith, et Diana Mitlin. How Small Water Enterprises can contribute to the Millennium Development Goals: Evidence from Dar es Salaam, Nairobi, Khartoum and Accra. Water, Engineering and Development Centre, Loughborough University. Leicestershire, 2006.
- McGranahan, Gordon, Deborah Balk, et Bridget Anderson. "The Rising Tide: Assessing the Risks of Climate Change and Human Settlements in Low-Elevation Coastal Zones." *Environment and Urbanization* 19, no. 1 (2007): 17-37.
- Mitlin, Diana et David Satterthwaite. *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*. London: Routledge, 2013.
- Modibo, Keita. *Building Partnerships for Urban Waste Management in Bamako*. London: IIED, 2001.
- Nations unies. "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development." High-level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. New York: Nations unies, 2013.
- Nations unies. *Les Objectifs du Millénaire pour le Développement Rapport 2013*. New York: Nations unies, 2013.
- Nations unies. "Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous" United Nations Task Team on Post-2015 UN Development Agenda. New York: Nations unies, 2012.
- Nations unies. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2012.
- Nations unies – Commission Régional. *A Regional Perspective on the Post-2015 United Nations Development Agenda*. New York: Nations unies, 2013.
- Nations unies – Secrétaire Général. *A Life Of Dignity For All: Accelerating Progress Towards The Millennium Development Goals And Advancing The United Nations Development Agenda Beyond 2015*. UNGA 68th Session. Report of the Secretary-General, 26 juillet 2013. A/68/202.
- OCDE. *Infrastructure to 2030: Telecom, Land, Transport, Water and Electricity*. Paris: OCDE, 2006.
- OCDE. *Meeting the Challenge of Financing Water and Sanitation*. Paris: OCDE, 2011.
- OCDE. *OECD Recommendation on Principles for Effective Public Investment: A shared responsibility across levels of government (Draft)*. OCDE, 2013.
- OCDE. *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action*. Paris: OCDE, 2009.
- OCDE. *La gouvernance de l'eau dans les pays de l'OCDE: une approche pluri-niveaux*. OCDE, 2012.
- OMS – Nations Unies Eau. *GLASS Report 2012: UN-Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking Water*. Suisse, OMS, 2012.
- Ostrom, Elinor. "Crossing the great divide: coproduction, synergy and development", *World Development* 24 no. 6 (1996): 1073-1087.
- Paulais, Thierry, *Financer les villes d'Afrique*, AFD-Banque mondiale, 2012.
- Peterson, George E., et Elisa Muzzini. "Decentralizing Basic Infrastructure Services." In *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work*, 224-225. Washington: Banque mondiale, 2005.
- Peterson, George. *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. PPIAF – Banque mondiale, 2009.
- Pezon, Christelle. "Decentralization and Delegation of Water and Sanitation Services in France." In *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, édité par José Esteban Castro et Léo Heller. Earthscan, 2009.
- Pigeon, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman, et Satoko Kishimoto. *Remunicipalization: Putting Water Back into Public Hands*. Amsterdam: MSP-CEO-TNI, 2012.
- Roberts, Debra. "Prioritising Climate Change Adaptation and Local Level Resiliency in Durban, South Africa." *Environment and Urbanization* 22, no. 2 (2010): 397-413.
- Roberts, Debra. "Thinking Globally, Acting Locally: Institutionalizing Climate Change at the Local Government Level in Durban, South Africa." *Environment and Urbanization* 20, no. 2 (2008): 521-538.
- UNICEF et OMS. *Progress on Drinking Water and Sanitation: 2012 Update*. Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, New York et Genève : UNICEF et OMS, 2012.
- United Nations Solutions for Sustainable Development Network (SDSN). *An Action Agenda for Sustainable Development*. New York: Nations unies, 2013.
- Winpenny, James. *Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure Chaired by Michel Camdessus*. Financing Water for All, World Water Council, Global Water Partnership, 2002.
- Wollman, Hellmut. "Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private Sector -- And Back to Municipal?" ICCP Conference. Grenoble: Humboldt Universität zu Berlin, 2013.
- Wollman, Helmmut, et Gérard Marcou. *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar Publishing Ltd, 2010.
- Zhang, Yongsheng. *How Will China's Central-Local Governmental Relationships Evolve? An Analytical Framework and its Implications*. Canberra: Australian National University, 2011.



# L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde

Dans un monde en pleine mutation –urbanisation, changement climatique, transformations technologiques, économiques et sociales - GOLD III examine par quels moyens assurer la prestation universelle des services publics de base, qui pour la plupart sont sous la responsabilité des collectivités territoriales. L'eau et l'assainissement, les transports et l'énergie, la gestion des déchets solides, tous ces services publics sont essentiels non seulement pour la qualité de vie et la dignité humaine, mais aussi pour stimuler la croissance économique et assurer l'équité sociale. Le rapport s'interroge sur les conditions qui permettraient aux gouvernements locaux d'assurer l'accès universel à des services publics essentiels dans un monde qui atteindra près de 5 milliards de citoyens au cours des vingt à trente prochaines années. Chaque chapitre examine la situation de ces services publics dans une région du monde, à partir de la documentation existante et de consultations avec les autorités locales et régionales. Le rapport analyse les niveaux d'accès aux services, les cadres juridiques et institutionnels, les différentes formes de gestion et de financement et donne des exemples d'innovations qui façonnent de nouvelles formes de gouvernance multiniveau des services publics. A l'instar de ce qui a été fait dans les précédents rapports GOLD, ce rapport conclut sur une série de recommandations pour atteindre ces objectifs.



<http://www.uclg.org/fr>

## UCLG Sections

Africa



Asia-Pacific



Euro-Asia



Europe



Latin America



Middle East-West Asia



North America



Metropolitan Section

