

3. Les défis

La diversité des solutions adoptées dans la gestion des services urbains, les multiples formes prises par le couple délégation-régulation, aboutissent à des résultats contrastés. Alors que certains contrats s'engagent sur de bonnes bases, d'autres se négocient dans des conditions difficiles, voire se soldent par un échec. Le fonctionnement quotidien fait apparaître des problèmes et ouvre des questions qui n'avaient pas été envisagées : l'effet de l'ouverture au privé sur les structures industrielles, la régulation confrontée à des modifications des schémas d'organisation des entreprises, la gestion des phases cruciales de renégociation, l'apprentissage du cadre institutionnel local, la place des usagers, le respect de leurs droits, l'accès aux réseaux des populations démunies, etc. Face aux problèmes soulevés, une hiérarchisation des questions importantes s'impose. Quatre facteurs, qui constituent autant de défis à relever, forment le cœur des conditions à réunir pour assurer une gestion équitable et efficace des services urbains.

Un cadre d'action équilibré et évolutif

Pour que les services urbains puissent être délivrés dans les meilleures conditions, que les réseaux se développent et les investissements se réalisent, il est préférable de bénéficier d'un cadre d'action équilibré et évolutif. Par cadre d'action, on entend l'ensemble des institutions, des règles et des pratiques qui jouent un rôle dans les contrats et la régulation. Le cadre d'action doit être stable pour réduire les risques encourus par les opérateurs, faciliter leur compréhension de mécanismes qu'ils n'ont pas l'habitude de rencontrer (dans le cas courant où ils ne sont pas originaires du pays concerné) et leur permettre de bénéficier d'une certaine prévisibilité. Le « couple » opérateur/régulateur devra être équilibré pour éviter qu'un acteur prenne le pas sur les autres et impose ses vues. Dans le cas contraire, on risque fort de rencontrer des situations de blocage, d'incompréhension ou de frictions récurrentes entre les différents intervenants (firmes privées, autorités publiques, usagers, etc.). Les exemples du programme « Prague Ville Propre », de Chengdu et de Buenos Aires montrent l'importance de ce paramètre dans la conduite des projets et le fonctionnement des contrats.

Le cadre d'action doit être évolutif, c'est-à-dire être perméable à des ajustements. Les obligations des opérateurs comme les principes de régulation doivent pouvoir évoluer au gré des besoins. Cela permet d'éviter que les règles de régulation perdent en efficacité devant une réalité changeante. Cela facilite aussi la gestion des situations de crise lorsqu'un événement imprévu survient et met à mal la poursuite du contrat¹. *Une porte de sortie* doit toujours être aménagée, afin de ne pas construire une relation régulateur/régulé totalement fermée, où la négociation - y compris informelle - n'aurait pas de place. En effet, la négociation peut s'avérer être une procédure efficace d'apaisement des tensions et de résolution des conflits. Dans un contexte stable mais évolutif, l'apprentissage et l'adaptation mutuelle pourront se réaliser dans de bonnes conditions.

Une régulation efficace

Une fois l'articulation entre intérêts privés, contexte institutionnel et prise de décision publique assurée, il reste à faire en sorte que la gestion des services urbains satisfasse aux exigences de transparence et de rationalité économique et industrielle. En premier

1
Cela peut-être le cas lorsqu'une clause du contrat a été mal appréciée ou mal négociée, ou si un contrat de long terme doit être revu, pour mieux répondre aux exigences du moment ou à des changements techniques importants.

lieu, il convient de se prémunir contre les effets potentiellement négatifs de l'ouverture au marché et de la régulation sur la structure industrielle. Un cadre d'action qui favorise l'émiettement des structures et la constitution d'alliances de circonstance, comme c'est le cas au Brésil dans le secteur de la distribution de l'électricité, n'est pas la meilleure garantie pour que la gestion des services se réalise sur la durée dans des conditions satisfaisantes. En second lieu, il faut éviter les risques éventuels de collusion ou de capture qui peuvent jouer au détriment des usagers et de l'intérêt général en aboutissant à la détérioration de la qualité du service et à l'absence de maîtrise des prix.

Dans cet esprit, plusieurs mécanismes peuvent être utilisés :

- Définir les procédures d'appel au marché qui ne répondent pas à une logique purement financière (en cherchant à maximiser le prix de vente), mais intègrent des préoccupations industrielles.
- Instaurer des procédures de suivi et de contrôle qui permettent au régulateur d'observer l'opérateur, de comprendre son fonctionnement (ses exigences et ses contraintes) et le bien-fondé de ses demandes.
- Procéder à la mise en place de procédures d'évolution et d'actualisation des tarifs ayant un caractère incitatif. En veillant à ce que les gains de productivité réalisés par l'entreprise soient en partie transférés aux usagers.
- Evaluer les performances de l'opérateur en utilisant les informations dont dispose le régulateur pour procéder à un *benchmarking*.
- Utiliser la concurrence pour inciter les opérateurs à donner le meilleur de leurs possibilités aux conditions financières les plus avantageuses pour les usagers.

Ces mécanismes, utilisés ensemble ou séparément, peuvent aussi bien participer à une régulation « à distance de bras » ou « contractuelle ». Ils ne sont pas incompatibles avec la volonté de créer les conditions d'un véritable partenariat avec l'opérateur. C'est la manière dont ils sont utilisés (formellement ou non, comme des indicateurs de performance intangibles ou comme repères dans les négociations) par les instances de régulation qui fait la différence. En tout état de cause, ils seront nécessairement les bienvenus pour éviter qu'une situation initiale de partenariat basée sur la confiance n'aboutisse au fil du temps, et par manque de vigilance, à ce que les pouvoirs publics perdent le contrôle de la gestion des services urbains.

L'accès aux services des populations à bas revenus

Le troisième défi à relever est d'assurer l'accès des réseaux aux populations les plus démunies. Dans la plupart des pays en développement, une partie non-négligeable de la population n'est pas en mesure de payer les factures d'eau ou d'électricité ni a fortiori de financer les investissements nécessaires à l'extension des réseaux. Selon le *World Resources Institute*, les agglomérations des pays en voie de développement comptent entre 25 % et 50 % d'habitants à bas revenus n'ayant pas accès aux services urbains de base (ou dans des conditions dégradées). On estime qu'une grande partie des habitants n'ayant ni accès à l'eau potable, ni à l'assainissement (1 milliard et 2,9 milliards d'individus respectivement) vit en milieu urbain défavorisé.

Dans un contexte de gestion privée, où l'opérateur doit être en mesure de rentabiliser son investissement, il n'est pas possible de délivrer le service gratuitement ou de ne pas recouvrer les factures sans courir le risque de mettre en péril l'équilibre financier du contrat. Cependant, il n'est pas non plus envisageable de laisser les populations à bas revenus sans accès aux réseaux, ce qui ne peut que renforcer l'exclusion et la marginalité, donc freiner le développement. Une rentabilité gagnée en partie par la réduction des tarifs sociaux et la diminution des investissements irait clairement à l'encontre de l'intérêt collectif. Il est donc nécessaire de trouver les moyens de concilier ces deux exigences de rentabilité et de desserte de ces populations peu ou pas solvables.

La première des solutions peut être trouvée en améliorant la gestion commerciale du service et en maîtrisant les dépenses, via des mécanismes d'incitation adéquats. De cette manière, il est possible de dégager des ressources supplémentaires, pour une population desservie identique, qui pourront être affectées en priorité aux ménages à bas revenus. A la condition que les instances de régulation et l'opérateur soient prêts à orienter une partie des efforts consentis vers cette frange de la population. Un second élément de réponse est d'imaginer des outils commerciaux et techniques spécifiques, adaptés aux populations démunies. Un des mécanismes à envisager est la péréquation, qui permet de mutualiser les charges afférentes à l'extension des réseaux (par exemple en organisant une péréquation tarifaire). En général, ce sont les populations des périphéries qui cumulent à la fois la pauvreté et l'absence d'accès aux réseaux. Il est difficilement imaginable de faire payer à ces populations les coûts liés au raccordement de leurs quartiers, comme le cas de Buenos Aires l'a montré. Il faut donc étaler les dépenses et les faire supporter non seulement aux nouveaux ménages raccordés, mais aussi aux autres, c'est-à-dire à l'ensemble de la population comprise dans le périmètre du contrat. D'autres solutions existent, comme le tableau suivant le montre.

Solutions financières pour faciliter l'accès des populations les plus pauvres

	Tarif	Branchements compteurs	Infrastructure (réseaux second)	Travaux sur terrains privés
Péréquation	✗			
Tranche sociale	✗			
Modalités paiement		✗	✗	
Participation main d'œuvre		✗	✗	
Subventions		✗	✗	✗
Branchements sociaux		✗		
Fonds de travaux			✗	
Micro-prêts		✗	✗	✗
Prépaiement	✗			
Tontines		✗		✗

Source : Suez-Lyonnaise, 1999.

Bien entendu, ces solutions restent exploratoires et ne permettent pas de donner une solution globale au problème considéré. Il est certain que l'intégration de populations à faibles revenus, dont le nombre est en augmentation dans les agglomérations urbaines, constitue le défi majeur qui se pose aux opérateurs privés et aux pouvoirs publics.

Contribution des services urbains au développement durable

Les services urbains sont, à bien des égards, des éléments centraux de toute politique de développement durable dans les villes. Ils contribuent à ce que le développement actuel ne se fasse pas au détriment des générations futures. Au contraire, la modernisation et l'extension des réseaux d'eau, d'assainissement, de transports urbains ou de distribution d'électricité participent à un développement urbain qui engage l'avenir et essaye de prendre en compte les évolutions futures des besoins et les mouvements de population. Ces services peuvent avoir des effets d'entraînement pour le développement actuel des activités économiques, tout en permettant de sauvegarder les conditions du développement futur (en contribuant à améliorer la qualité de vie, à protéger les ressources et à diminuer les pollutions). Une agglomération qui sacrifierait la modernisation de ses services urbains pour réduire les charges pesant sur les usagers et augmenter à court-terme leur pouvoir d'achat ferait un bien mauvais calcul. Elle contribuerait à saper les bases de son développement futur.

Les autorités publiques et les opérateurs des services urbains doivent répondre à ce défi du développement durable. Pour cela, il leur est nécessaire d'inscrire leurs actions et leurs prises de décisions dans une perspective de long terme, seule capable de donner un sens concret à cette exigence de développement durable. En premier lieu, le cadre d'action et la régulation doivent laisser ouvertes des possibilités d'adaptation et d'évolution des services. Une gestion qui favoriserait un respect à la lettre des engagements contractuels risquerait de rendre difficile toute tentative visant à modifier le service pour répondre aux évolutions démographiques ou socio-économiques. La modularité du cadre d'action est une condition *sine qua non* pour que les services urbains s'organisent et se développent en accompagnant les évolutions structurelles qui traversent les agglomérations urbaines. En second lieu, les autorités et les opérateurs doivent s'assurer que leurs choix techniques sont adaptés au contexte et aux besoins à fournir. Il est nécessaire que les techniques soient choisies de telle manière qu'elles ne puissent pas créer un phénomène de « verrouillage », empêchant ou rendant coûteux le passage à une génération de techniques plus efficaces.■