



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

Paris, le 1^{er} avril 2008

Direction des Politiques de Développement

Rédacteur : Pierre Laye

N° /CID/DPDEV/GML

Objet : Réflexion sur les modes de gestion des services publics locaux et le positionnement des acteurs.

Les réflexions en cours pour l'élaboration d'une Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale ainsi que les travaux en cours sur la gouvernance urbaine, notamment par rapport au thème de « La gouvernance locale au cœur de la réalisation des OMD » mais aussi dans celui du « soutien des dynamiques économiques et sociales locales adaptées aux réalités d'un territoire », ré-interpellent la question du mode de réalisation des services publics locaux. La question de la délivrance des services publics locaux est par essence locale et renvoie à la question de l'accès aux services essentiels et à l'équité de cet accès, dans des contextes de croissance souvent non équitablement partagée. Cette intervention, par une vision alternée Nord/Sud sur l'histoire des institutions locales, une mise en éclairage de la nature des modes de gestion et des contrats, et par la mise en perspective de la capacité des acteurs se propose de faire un point succinct de cette question.

La délivrance des services publics, et les modes retenus pour cette fourniture renvoient au niveau européen et il y a dans le contexte juridico-politique actuel construction d'une articulation entre droit européen et droit national autour de la notion de « services d'intérêt général », et de leur rôle dans le développement et l'attractivité des territoires. Dans son « Livre blanc sur les services d'intérêt général », la commission restitue le débat mené sur ce thème avec un consensus dégagé quant à la nécessité d'assurer une combinaison harmonieuse des mécanismes de marché et des missions de service public. On a là sous-jacent tout le débat sur les modes de gestion des services publics, entre public et privé. Entre public et privé se place également tout le domaine de l'économie mixte, qualifiée par l'UE de « partenariat public-privé institutionnel » et ce qui est en France le domaine privilégié des sociétés d'économie mixte, qu'elles soient d'aménagement ou de gestion de services. Notons que ces thématiques rentrent dans le champ de la nouvelle Conférence Nationale des Exécutifs qui regroupe les représentants des maires, présidents de conseils généraux et de conseils régionaux récemment installée par le Premier Ministre.

Si la fourniture des services d'intérêt général peut être organisée en coopération avec le secteur privé ou confiée à des entreprises privées ou publiques (par exemple régies municipales), la définition des obligations et missions de service public, en revanche, reste du ressort des pouvoirs publics à l'échelon approprié, sous réserve – et c'est un point important, que les pouvoirs publics concernés aient à leur disposition pour accomplir leur mission une expertise et des instruments adéquats. Que l'on ait recours à des modes publics, des modes public-privé, des concessions, ou autres sociétés d'économie mixte pour assurer la mise en œuvre de projets d'infrastructure ou de services d'intérêt

Sous-direction de la gouvernance démocratique

Bureau de la modernisation de l'Etat et Gouvernance locale

Mél: pierre.laye@diplomatie.gouv.fr 20, rue Monsieur - 75700 PARIS 07 SP - Tél : 01.53.69.41.59 - Tél: 01.53.69.41.51

général, il est aussi nécessaire que l'évaluation du fonctionnement des services soit assurée, pour assurer le développement de services d'intérêt général de qualité, accessibles et abordables dans un environnement en évolution constante. Définition des obligations de service public, capacité de maîtrise d'ouvrage, évaluation, trois passages obligés, souvent mal assurés, et qui laisse libre champ au débat idéologique sur ce thème, débat qui revient fort sur le devant de la scène en cette année 2008.

La délégation qui a une longue histoire est souvent réduite à une de ses formes mais qui n'est pas la seule - la concession. Les concessions dont la pratique dans les grands principes consiste à faire financer le service (comprenant l'investissement, le fonctionnement...) par les usagers, au travers d'une rémunération représentative de son usage versée au concessionnaire, sont une vieille pratique qui remonte à l'époque romaine. Aujourd'hui, ces formules juridiques sont complétées par les partenariats public-privé – PPP, qui cette fois ci concernent la délégation de services publics non marchands.

L'histoire des services publics locaux est basée sur une pratique diverse de productions de services publics locaux ou en régie, ou par délégation ou encore sous forme mixte. Différents textes ont fait évoluer les pratiques de délégation ; loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin », loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes d'ordre économique et financier, dite loi MURCEF, textes qui ont « balisé » la pratique notamment des délégations après une période d'adoption très soutenue de ce mode dans les années 1960 à 1980.

La question de la délivrance des services essentiels renvoie à l'autorité qui en a la compétence, son histoire, sa structuration, sa compétence. En France, par un raccourci rapide qui fausse la perspective on s'intéresse souvent à l'histoire communale à partir des lois de décentralisation de 1982 et 1983. Mais il faut remonter plus loin pour bien mesurer la place tenue par les collectivités territoriales en France. C'est en 1789/1790 avec l'Assemblée Constituante que le découpage territorial a lieu et que sont créées les communes avec un pouvoir municipal propre et un maire élu. L'époque Napoléonienne a poursuivi la restructuration et les autorités municipales sont alors nommées par ou sur proposition du préfet. Le processus électif (censitaire) est en partie réintroduit par la monarchie de Juillet en 1831, mais il faudra attendre la loi du 5 avril 1884 qui affirme le principe de l'élection des maires par le conseil municipal et la reconnaissance de l'autonomie municipale pour voir se dessiner les communes dans leur version « moderne ». Sur ce point d'histoire, on ne peut également oublier par exemple les capitouls à Toulouse, les échevins à Paris, Lyon et Marseille qui au Moyen Age ont aussi contribué à fonder le pouvoir municipal. On peut donc affirmer que le pouvoir municipal en France dans sa forme de 1884 qui a perduré jusqu'en 1982, à plus d'un siècle d'existence. Ce pouvoir local a assumé ses compétences avec de réels moyens financiers (la fiscalité locale avec les « 4 vieilles » créées à la révolution et rénovées en 1974/1976) et des moyens humains notamment d'encadrement effectifs, qui se sont constitués surtout après la deuxième guerre mondiale pour assurer la reconstruction des services et la croissance urbaine. La décentralisation en France de 1982 est une conquête du pouvoir local sur l'Etat central et notamment sur sa haute administration historiquement jacobine, « arraché » par un maire-ministre – Gaston Deferre. La décentralisation au Sud, et notamment en Afrique subsaharienne est un processus qui naît fin des années 1980 et découle des crises économiques et politiques que vivent la majorité des pays tout au long de cette décennie. Les processus de décentralisation sont donc le plus souvent nés de stratégies de re-légitimation de l'action publique des Etats centraux et s'accompagnent en parallèle d'un processus de « communalisation », niveau territorial inexistant antérieurement, tant dans les périodes d'indépendance que coloniale. Les pouvoirs locaux historiques en Afrique ont toujours été les pouvoirs traditionnels, notamment au niveau des cantons et des villages. Un même mot : « décentralisation » pour deux histoires totalement différentes et un « diptyque » décentralisation/communalisation qu'il faut garder comme arrière plan. On comprend que la question de la capacité de maîtrise d'ouvrage, de la construction de l'autorité politique locale ne se pose pas dans les mêmes termes, et cette capacité reste largement à construire au Sud.

La situation actuelle des modes de gestion en France et sa diversité peut être illustrée par l'étude de la Fédération des maires des villes moyennes réalisée en 2006 sur le thème des modes d'exercice des compétences (échantillon de villes moyennes). Ainsi il apparaît qu'en 2005, les modes de gestion sont dévolus selon les secteurs de façon différenciée selon les services considérés. Fortement majoritaire en matière dans les transports ainsi que dans la production et distribution d'eau potable où la délégation de service public domine (63 %) par rapport aux modes de gestion en régie (33 %), il en est de même en moins marqué pour l'assainissement. Par contre, s'agissant de la collecte des déchets ménagers - compétence qui concerne de plus en plus les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération) - le mode de gestion en régie reste le plus répandu (67 %). Le traitement des déchets ménagers reste relativement ouvert si l'on compare les proportions entre régie directe (41 %) et marché public (42 %). Par contre la restauration scolaire, comme les équipements culturels sont très majoritairement gérés en régie directe. Sans doute les répartitions pour les catégories des grandes villes ou pour celle des petites seraient légèrement différentes, mais au total ces chiffres donnent bien une idée de la réalité organisationnelle.

Cette situation diversifiée, ne traduit pas un équilibre stable. Des contestations se forment, et la campagne des élections municipales de 2008 dans un certain nombre de villes a suscité des débats sur ce thème. Dans son rapport de 1997, la Cour des Comptes estime que la hausse du prix de l'eau est bien à mettre en rapport avec la délégation du service dans de nombreux cas examinés par les Chambres Régionales des Comptes. L'appel lancé par une partie des élus de l'Ile de France lors du Congrès des Maires de novembre 2005 pour une gestion publique de l'eau en Ile de France illustre le fait que les modes de gestion ne sont pas stabilisés, et qu'après un mouvement de délégation de services soutenu vers le privé dans les années 1960/1980, le débat en faveur d'une gestion publique est toujours ouvert.

Il faut rappeler à ce stade comment ce mouvement de délégation de gestion des services publics qui jusqu'à l'après-guerre étaient largement le fait de régies municipales s'est constitué au profit des groupes – des deux grands groupes privés de services locaux existant en France. C'est au tournant des années 1960/1970 et jusqu'au années 1980 que le mouvement s'est accéléré, toutes tendances politiques municipales confondues. Si l'argument d'une prétendue plus grande efficacité du privé sur le public a été un des arguments essentiels utilisés – et difficile à contester en l'absence de comptabilité analytique consolidée des régies municipales productrices de services, il ne faut pas oublier que d'autres arguments déterminants ont présidé à ces choix. Ainsi à cette époque, une concession pouvait se négocier comme un fonds de commerce et donner lieu au versement au concédant d'un « pas de porte ». En fait la concession d'un service de l'eau pouvait permettre le versement d'une somme significative affectée par les élus aux infrastructures et équipements jugés prioritaires ce qui a représenté, indépendamment du financement des partis politiques à l'époque non encadré, un ressort considérable pour les changements de mode de gestion au profit du privé. Ce contexte, forcément éminemment politiques, n'a pas toujours permis l'accompagnement en expertise municipale pour l'élaboration contractuelle et son suivi et donc a engendré des faiblesses dans le pilotage ultérieur des concessions par les autorités concédantes.

Depuis quelques années, de nombreux élus, associations de professionnels territoriaux prennent position et attirent l'attention sur les risques d'une gestion déléguée mal encadrée, mal maîtrisée. Ils rappellent également qu'il peut y avoir intérêt pour la collectivité à agir au travers d'un mode de gestion public mené de façon professionnelle. Le citoyen est attentif à la qualité et à la délivrance des services attendus. Entre le label « usager » ou « client » qui renvoie aux modes de gestion ou publique ou privée, un intéressant sondage réalisé en 2008 sur financement de l'Institut de la Gestion Déléguée montre un certain nombre de retournements d'opinion qui peuvent devenir des retournements d'adhésion à ces modes de gestion privée. En tout état de cause cet état de l'opinion montre que les autorités locales, dans la délivrance des services aux publics, doivent renforcer la vigilance sur les coûts et la qualité, quel que soit le mode de délivrance de ceux-ci.

La situation est en fait aujourd'hui paradoxale. La délégation de service public, parfois dénommée "second modèle de service public à la Française", qui a acquis ses lettres de noblesse en France, exportée à l'étranger et notamment au Sud avec l'engagement de l'Etat, y a trouvé rapidement avec les concessions des limites qui ont tué l'idée de « modèle français » pour la gestion des services publics au Sud. Sur 23 concessions mises en place en Afrique, 10 ont été résiliées. Les causes de ces échecs sont diverses, en tout état de cause elles traduisent une grande vulnérabilité de ce type de contrat. On peut sans doute avancer qu'ils sont moins l'échec de l'entreprise privée elle-même que l'échec du service public ; il faut en rechercher le plus souvent l'origine dans une défaillance de l'autorité concédante. Un bon contrat est un contrat équilibré et nécessite deux parties qui doivent avoir des capacités de négociation et donc d'expertise équilibrée. Sans doute la confiance ne peut que s'effondrer quand le maître d'ouvrage, qui n'est sans doute plus représenté par les mêmes personnes qu'au moment de la signature, qui ont une capacité politique et juridique, n'ont pas la capacité administrative technique de piloter et contrôler la concession, et donc de cultiver la confiance. Une fois encore une longue route reste à faire pour construire une capacité de maîtrise d'ouvrage qui permettent de se confronter à ce type de contractualisation. Ainsi, la délégation de gestion au privé, au Nord comme au Sud trouve finalement ses limites le plus souvent dans le défaut de maîtrise d'ouvrage publique locale

Mais les procédures de gestion « externalisées », privées gardent malgré tout quelques ardens militants. Présumé incontournable, le "Partenariat public privé" (PPP) émerge en France, avec aujourd'hui un certain nombre de références, mais également suscite des débats animés. Ainsi le PPP du MAEE pour la construction de l'immeuble des archives à La Courneuve est épinglé dans un rapport de la Cour des Comptes qui montre les limites vite atteintes de ce type de contrat. En France, le PPP renvoie à une procédure juridique, fraîchement initiée et de champ limité (Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et ordonnance n° 2004-566 du 17 juin 2004 portant modification de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée). Mais son champ pourrait s'élargir, et des forces s'expriment en ce sens. Faire passer le financement, l'investissement, la construction, l'entretien d'un équipement d'une personne publique au secteur public privé, ne garantit pas que ce soit une procédure qui aboutisse à du « mieux et moins cher ». Il est certain par contre qu'elle nécessite une grande capacité municipale pour sa négociation équilibrée. Il est sûr également que cette nouvelle procédure est la meilleure façon, en évitant l'emprunt municipal, de réduire le déficit public et de construire une dette privée, reportant les investissements à charge de nos enfants.

Au Sud le PPP renvoie à une pratique d'implication multi-partenariale, débouchant sur de la contractualisation spécifique. C'est ce que pratiquent nombre d'agences de coopération, y compris l'Agence Française de Développement. C'est ce que développe l'Institut de la Gestion Déléguée avec les « Quadrilogues » pour l'accès de tous aux services essentiels sur appui financier du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. Soulignons que ce dialogue inter-partenaires, élément central d'une nouvelle gouvernance des services publics locaux, n'est pas en soit une nouveauté et il a correspondu à une pratique effective de nombreux projets « FAC » et « FSP » de la coopération française.

En conclusion, autour de ces débats sur les modes de gestion, il faut toujours rappeler que nous n'avons pas de modèles à offrir à nos partenaires au Sud et qu'il nous faut être attentif à aider les collectivités territoriales à acquérir tous les moyens d'exercice de leurs compétences. Il est nécessaire de garder une position équilibrée permettant à la diversité des porteurs des différents modes de gestion de se retrouver, entre tenants de la gestion publique et tenants de la gestion privée. Considérons toujours que les libertés locales issues des processus de décentralisation ici et au Sud ont donné aux collectivités territoriales les moyens de mettre en œuvre le principe fondamental de leur libre administration et que le choix des modes de gestion des services publics, leur régulation, les choix sociaux qu'ils comportent, constituent pour ces autorités un des éléments majeurs de cette liberté.