



POLITIQUES & PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Numéro 26 | Mars 2022

La régulation des services, une affaire de proximité!

Des services essentiels durables grâce à une régulation locale et vivante

DEPUIS LES ANNÉES 1980, L'ACCÈS AUX SERVICES ESSENTIELS POUR TOU-T-E-S EST DEVENU UNE PRIORITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES. CET ACCENT S'EST TRADUIT PAR DES INVESTISSEMENTS MASSIFS DANS LES INFRASTRUCTURES D'EAU POTABLE, ET PLUS RÉCEMMENT DANS CELLES DE L'ÉNERGIE, L'ASSAINISSEMENT, LA GESTION DES DÉCHETS. AUJOURD'HUI, LA PROBLÉMATIQUE DU MAINTIEN DE LA QUALITÉ DE CES SERVICES DANS LE TEMPS EST DEVENUE CENTRALE. CES DEUX DERNIÈRES DÉCENNIES ONT AINSI ÉTÉ MARQUÉES PAR LA PROFESSIONNALISATION DE LEUR GESTION, SE TRADUISANT PAR LE RECOURS À DES OPÉRATEURS PRIVÉS OU DES ENTITÉS PUBLIQUES RENFORCÉES. LA GESTION DE CES SERVICES FAIT INTERVENIR UNE MULTITUDE D'ACTEURS : FINANCEUR, GESTIONNAIRE DU PATRIMOINE, MAÎTRE D'OUVRAGE ET EXPLOITANT DES SERVICES, USAGER-E-S AINSI QUE LES POPULATIONS NON ENCORE RACCORDÉES, SOUHAITANT BÉNÉFICIER DU SERVICE.

DU FAIT DE LEUR CARACTÈRE CRUCIAL, VOIRE VITAL ET DES COÛTS IMPORTANTS QU'ILS GÉNÈRENT, LA RÉGULATION DE CES SERVICES PUBLICS DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE.

Des services publics performants sont essentiels pour le développement

Les services publics, d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement, de gestion des déchets et d'électricité sont des dispositifs sociotechniques du quotidien dont la bonne fonctionnalité est déterminante pour le développement humain. De plus en plus complexes avec la croissance urbaine, ils nécessitent des compétences avérées et variées. Parce qu'ils sont à la fois indispensables et coûteux, il est nécessaire que leur gestion soit performante. **Financés principalement par les usager-e-s (paiement des factures) et les citoyen-ne-s (à travers les impôts)**, les principes d'efficacité, de transparence et de redevabilité doivent être effectifs.

Cependant, dans les pays du Sud, leur qualité reste souvent médiocre et se dégrade dans le temps. La comptabilité des exploitants, la gestion du patrimoine ou la planification des investissements peuvent être opaques. La recherche de rentabilité peut pousser les exploitants à développer les services auprès des usager-e-s les plus solvables au détriment de personnes défavorisées. Des services déficitaires à la gestion opaque entraînent une perte de confiance des usager-e-s, tant vis-à-vis des opérateurs que des autorités publiques. Par ailleurs, la société civile, de plus en plus organisée, se mobilise pour une plus grande transparence et pour plus de participation dans la définition de politiques publiques et sur le suivi des services.

GRET

Le Gret est une ONG internationale de développement solidaire, qui agit depuis plus de 40 ans du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Ces défaillances ont des causes multiples, proviennent de responsabilités partagées, mais ne sont pas une fatalité. **La mise en place de dispositifs de régulations locaux avec une participation élargie d'acteurs est un élément clé pour répondre à ces défaillances.**

Des données fiables à produire et mettre en débat

Des principes s'avèrent nécessaires pour une régulation des services efficace. La régulation nécessite en effet un accès à des données de qualité suffisante pour que leur analyse puisse alimenter les arbitrages demandés et permettre la prise de décisions. Produire de la donnée de qualité et la partager n'est pas en soi suffisant. La donnée doit être mise en débat dans des espaces de concertation réunissant les acteurs du service. Une régulation qui se bornerait à produire et à publier des indicateurs savants ou identifier des manquements sans agir est inutile. Par **la mise en tension des intérêts contradictoires** des parties prenantes au service, la régulation peut contribuer à l'amélioration de la qualité du service.



Quels dispositifs ?

Sortons des modèles dominants !

De manière classique, deux modèles contrastés d'organisation de la régulation sont mis en avant.

- **Le premier modèle s'appuie sur une agence de régulation nationale indépendante en charge de suivre les services, de les contrôler et de sanctionner les dérives constatées.** Dans des pays aux institutions fragiles, sous-financées, la capacité d'une telle institution à mener à bien ses missions peut être questionnée. Par ailleurs, une agence centralisée peut être loin du terrain, de ses réalités et aboutir à des décisions inapplicables.
- **Le deuxième modèle base la régulation sur le suivi et l'application de contrats entre maîtres d'ouvrages à échelle locale et des opérateurs de service sans tiers extérieur.** La maîtrise d'ouvrage locale est en mesure de suivre la qualité du service et de s'appuyer sur le contrat pour pousser l'opérateur à remplir sa mission. Cette solution de régulation peut mener à une collusion des intérêts de l'opérateur et du maître d'ouvrage, ou une asymétrie de pouvoir ou d'information.



Une étude menée en Mauritanie en 2017 montre que parmi les différents dispositifs de gestion de l'eau en milieu rural (communautaire, public et privé), les plus durables sont ceux où une forme de régulation est effective. Cette régulation est assurée soit de manière formelle par l'autorité de régulation (cas des délégations de services publics), soit par des autorités locales telles que les leaders locaux. Elle est possible lorsque les rôles exploitants/« maître d'ouvrage » sont séparés.

LA RÉGULATION, DE QUOI PARLE-T-ON ?

La régulation est un ensemble d'outils et de moyens humains permettant de :

- définir les règles de fonctionnement du service et de ses objectifs ;
- suivre et contrôler l'application des règles et des engagements ;
- faire respecter ces règles et sanctionner si elles ne sont pas respectées ;
- adapter les règles aux évolutions de l'environnement.

Elle permet d'assurer le suivi de la qualité du service (continuité, desserte) et de ses équipements (normes techniques, renouvellement), de garantir le respect des objectifs d'extension (droit à l'eau), de protéger les consommateurs (respect des tarifs, de la qualité de l'eau) ainsi que les ressources en eau (usages écosystémiques, usager-e-s futur-e-s). Enfin, elle permet d'agir sur les parties prenantes et d'instaurer un climat de confiance.

L'ABSENCE DE RÉGULATION DANS LE SECTEUR DE L'ASSAINISSEMENT

Le dépotage des boues de vidanges est encore très peu encadré dans de nombreux pays : soit il n'existe pas de règles, soit elles ne sont pas connues ou ne sont pas appliquées. Dans de nombreuses villes, le dépotage s'effectue à même les rues piétonnes, dans des cours d'eau ou épandus dans des champs sans traitement, entraînant des risques sanitaires et environnementaux non maîtrisés.

Comment dépasser donc la régulation par agence trop éloignée du terrain pour pouvoir prendre des décisions efficaces et la régulation par contrat quand le tandem autorité délégante et exploitant ne permet pas une situation équilibrée ?

Une piste est celle de dispositifs de régulation proches des services, impliquant des parties prenantes diverses dans un exercice transparent de concertation.

Les acteurs locaux, les premiers à faire face aux conflits

En réalité des dispositifs de régulation informels existent dans la plupart des cas. Il peut s'agir des autorités coutumières, des personnes d'influence ou d'élu-e-s..., qui sont habituellement les premiers sollicités pour répondre aux difficultés pouvant survenir. Ces acteurs locaux jouent ainsi un rôle important dans le règlement de conflits, les arbitrages ou dans l'application de décisions prises, sans nécessairement se référer à des documents écrits.

Les dispositifs Stefi, des modèles externalisés ayant fait leur preuve

Les dispositifs de suivi technique et financier (Stefi) mobilisent des opérateurs externes pour assurer un suivi des performances des services d'eau, rendre compte au maître d'ouvrage et aux usager-e-s, contribuant à rendre redevables les opérateurs et limiter les asymétries entre acteurs. Ce modèle est particulière-

ment adapté aux petits centres où les compétences des opérateurs et les capacités des communes sont faibles. Les opérateurs de Stefi jouent également un rôle de conseil à l'exploitation et proposent des recommandations pour faire évoluer le service. Les arbitrages et décisions, restant du ressort de la maîtrise d'ouvrage, sont ainsi éclairés et sont mis en discussion lors de restitutions publiques.

Ce dispositif, initié au Mali dans les années 1990, existe aujourd'hui dans plusieurs autres pays. Il revêt différentes formes, pouvant aller jusqu'à la mise en place d'une épargne collective permettant la mutualisation de la maintenance ou de fonds de renouvellement. Il suppose d'intégrer son coût au tarif de l'eau, gage de son effectivité.

Des modèles hybrides, permettant l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance des services

Il n'existe pas de modèle type, une régulation efficace réside plutôt dans son adaptation au contexte : quels sont les acteurs en présence ? quelles sont leurs trajectoires ? Quels dispositifs formels ou informels sont en place ? Quel type d'exploitant est en place ? Quelle place souhaite-t-on laisser aux collectivités et aux usager-e-s ? Comment équilibrer les rapports de force ?

Quels que soient les dispositifs de régulation promus, ces services publics sont locaux et ils impactent fortement le quotidien des usager-e-s. **L'implication de ces derniers dans la construction/évolution des règles de ces services ainsi que dans les arbitrages liés à son développement augmente les chances d'avoir un service durable, efficient et de qualité.**

Pourquoi une régulation locale et inclusive ?

La régulation n'est pas qu'une affaire d'indicateurs compilés dans un tableur. **Une bonne régulation doit être capable de faire respecter les règles et de les amender** en fonction de réalités qui peuvent évoluer au fil du temps (démographie, rentabilité, évolution de la demande, etc.). Or, faire évoluer les règles nécessite que ces réalités soient connues et partagées pour que des arrangements acceptables puissent être trouvés entre toutes les parties prenantes (y compris les usager-e-s, premiers concernés).

Une régulation locale et inclusive des services publics permet :

- aux parties prenantes de comprendre le fonctionnement des services, les défis ainsi que d'apporter leur contribution à son développement ;
- de prendre des décisions éclairées, adaptées et partagées permettant d'améliorer la qualité du service, sa durabilité et d'ajuster les tarifs au plus près ;
- de renforcer la légitimité des opérateurs d'eau et des maîtres d'ouvrage en les rendant redevables.

Les services publics, une affaire de tous : l'épineuse question de la transparence et de l'inclusion des usager-e-s dans les politiques publiques

Quel que soit le gestionnaire, la confiance n'exclut pas le contrôle, et ce, d'autant plus pour un service vital. **Rendre les gestionnaires (de l'exploitation, du patrimoine) redevables contribue à limiter les pratiques inefficaces ou abusives et à assurer l'amélioration constante du service.** Redevabilité requiert transparence : il faut pouvoir disposer d'une situation juste et éclairée de l'état de la gestion et en assurer une restitution au public.

Les usager-e-s et citoyen-ne-s doivent pouvoir participer au niveau consultatif, à travers des dispositifs locaux permettant l'échange entre usager-e-s, autorités locales, gestionnaires et services de l'État **mais également à un niveau décisionnel**, au sein des dispositifs de pilotage des services. Ces deux niveaux favorisent la compréhension partagée de l'état et des enjeux du service, préalable à la construction d'une vision commune des services, facilitant les changements à tenir, que ce soit pour les opérateurs ou les usager-e-s.



UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS PERMETTANT UN SUIVI ÉCLAIRÉ DES SERVICES

Depuis deux ans, le Gret mène un programme multi-pays basé sur l'expérimentation d'une « approche par les communs », qui entend faciliter les articulations entre usager-e-s–pouvoirs publics–secteur privé dans les modalités de gouvernance de biens ou services communs. Un des projets associés s'intéresse au service de l'eau potable en milieu rural au Sénégal. *L'approche par les communs* a amené le Gret et ses partenaires – POSCEAS, Association des usagers du Gorom Lampsar, à formuler des recommandations d'inclusivité plus ambitieuses et à tenter de positionner les collectivités et les usager-e-s au cœur de la vie de ce service, dont la maîtrise d'ouvrage est centralisée et dont la gestion est déléguée à un opérateur privé. Concrètement, il s'agit d'outiller les collectivités et représentants d'usager-e-s afin qu'ils contribuent à la régulation du service, à faciliter des espaces de régulation locale et inclusive acceptés par les institutions et à susciter l'intérêt, en mobilisant des techniques innovantes de type « jeu de rôle » par exemple.

À lire sur www.gret.org :

- [Faire commun, une méthodologie d'action au service de tou-te-s](#)
- [Une approche par les communs pour un monde plus juste et plus durable](#)

Conditions de réussite

Mettre en place une régulation locale et inclusive nécessite de prendre en considération deux éléments :

- **l'équilibre des rapports de force** : en fonction de la taille des périmètres de délégation et du niveau de professionnalisation des exploitants, le niveau de structuration des représentants des usager-e-s et leur niveau d'expertise devra être adapté : plus un périmètre de délégation est grand avec des opérateurs compétents, plus le centre de décision s'éloigne et plus intenses seront les efforts des usager-e-s pour assurer une représentativité et construire un argumentaire solide ;
- **l'intégration du coût lié à la redevabilité active** (tel que les réunions locales de suivi des services) dans le tarif du service. Ce coût ne doit pas être considéré comme facultatif ou une variable d'ajustement, car il permet de relever le niveau de service et son efficacité.

C'est pourquoi il est nécessaire de définir le dispositif de régulation au moment de la définition des modèles de gestion : il permet de prendre en compte le niveau de structuration des usager-e-s, les compétences des autorités locales, d'inscrire dans les contrats de délégation les obligations liées à la redevabilité et d'anticiper son coût dans le tarif de l'eau.

→ EN CONCLUSION

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de mettre en place des dispositifs de régulation, garantie d'un service de qualité, durable, au meilleur coût. C'est un processus intimement lié aux modalités de gestion des services existants et il n'existe pas de modèle-type. Cette régulation sera performante si elle s'appuie sur une connaissance du terrain et permet de rester vivante en faisant évoluer les règles de manière concertée. Certains principes permettent d'en guider la construction :

- **la participation des acteurs locaux** et en particulier les usager-e-s et citoyen-ne-s à l'ensemble du processus de régulation : la co-construction des règles sur les services, le suivi et les sanctions, permettent de les rendre plus justes et mieux appliquées ;
- **la transparence et la redevabilité des gestionnaires**, permises par une régulation locale et inclusive, font naître une plus grande confiance des usager-e-s et de la société civile envers leurs autorités et prestataires de service ;
- **l'accès à l'information** est stratégique pour prendre des décisions. Cette information doit donc être fiable et partagée. Le recours à des entités externes indépendantes (opérateur local ou autorité nationale) doit compléter les dispositifs de suivi internes des exploitants ;
- **la régulation a un coût**, il doit être intégré d'une part dans le tarif (régulation locale) et au niveau national (autorité indépendante).

Pôle Services essentiels locaux
Contact : Frédéric David – david@gret.org

BIBLIOGRAPHIE

- *Délégation et Régulation des services publics d'eau potable dans les Petits Centres*, Experts-Solidaire, mars 2021.
- MORLAT Laetitia, NAULET Frédéric, 2021, *La gouvernance du tuyau. Pour des services d'eau potable ruraux plus performants en Haïti*, Gret.
- *Durabilité des services d'eau en milieu rural en Mauritanie - Rapport d'étude*, Unicef, Gret, 2017.
- NAULET Frédéric, BITEETE Lucrezia, 2014, *Cahier n° 6 : Quelle régulation pour les réseaux autonomes ?* Gret.
- FAGGIANELLI Daniel et DESILLE Denis, 2013, *Suivi technique & financier et régulation*, Acqua-OING et programme Solidarité-Eau.
- AVRILLIER Paul, 2010, *The Regulation of Small-Scale Water Providers in Lao PDR*, Focales n° 6, AFD, Gret.
- TREMOLET Sophie et BINDER Diane, 2010, *La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED*, À Savoir n° 1, AFD.
- BREUIL Lise, NAKHLA Michel, 2003, « L'internationalisation de la gestion des services d'eau : quel modèle de régulation des services d'eau dans les pays en développement ? », in : *Politiques et management public*, vol. 21, n° 1, p. 27-52.
- DE BOISMENU Isabelle, 2000, *Quelle régulation pour le service de l'eau ? Municipalités, commissions d'usagers et entreprises, dans trois villes d'Ille-et-Vilaine*, Coopérer aujourd'hui n° 13, Gret.

