



ACCESSIBILITE

Coordonnée par l'Institut de Gestion Déléguée (IGD)

Rapport Introductif

L'accès des populations aux services de base et la préservation des ressources sont au cœur tant des stratégies de développement durable que des politiques de lutte contre la pauvreté.

La croissance urbaine rapide des dernières décennies s'est accompagnée d'une croissance tout aussi rapide des bidonvilles. Trois milliards d'individus dans le monde vivent aujourd'hui dans des villes et un tiers d'entre eux dans des bidonvilles.

Les données publiées par UN Habitat dans son récent rapport « Slums of the World »¹ sont en ce qui concerne l'Afrique tout à fait éloquentes.

Dans les années qui viennent, la progression urbaine de l'Afrique sera plus accentuée que dans le reste du monde. Le taux annuel de croissance urbaine y est aujourd'hui de l'ordre de 4% et la population urbaine ne représente encore que 37% de la population totale alors qu'elle atteint près de 75% en Amérique Latine, taux similaire à ceux des pays industrialisés. En 2030, environ 53% de la population africaine vivra dans les villes. Cette étude montre également, sur une base 2001, que 41% de la population urbaine africaine vit en état de pauvreté et 60% vit en bidonville ou en quartiers ayant ces caractéristiques.

La situation actuelle conjuguée aux taux de progression urbaine annoncés montre tout le défi qui s'impose à l'Afrique, à ses gouvernements nationaux, à ses autorités locales et aux communautés de base.

La réduction de la pauvreté urbaine et l'amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles passent par différents facteurs qui sont de mieux en mieux identifiés.

Au nombre des facteurs les plus importants pour la transformation des bidonvilles figurent la sécurité foncière et notamment la protection contre les évictions forcées, la qualité du logement et notamment sa résistance aux intempéries, une limitation du nombre de personnes vivant dans une même pièce, l'accès à l'eau et l'accès à l'assainissement.²

Dans les pays développés, ces mêmes indicateurs caractérisent également un état de précarité qui frappe de plus en plus de familles. S'y ajoutent généralement aussi l'accès aux transports, aux soins, à l'information.

Il apparaît de plus en plus évident que la bonne gouvernance, qu'elle s'exerce au niveau national ou au niveau local, doit se juger à sa capacité à permettre au plus grand nombre l'accès à ces services.

¹ Slums of the world. World wide slum dweller estimation. Working paper.

² Recommandations du groupe d'experts sur les indicateurs urbains

Le développement de l'accès aux services pour la majorité de la population dans les pays en développement, le maintien de l'accès aux services pour une minorité cependant croissante d'habitants entrant en situation précaire sont des situations différentes des éléments d'une même problématique.

Elle est au coeur des débats et des engagements pris ces dernières années par la communauté internationale et particulièrement dans le cadre de la déclaration du Sommet du Millénaire, du Sommet mondial du Développement Durable de Johannesburg ou encore du Forum Social Mondial de Porto Alegre.

L'accès aux services de base, aux services d'intérêt général fait partie des valeurs partagées par toutes les sociétés. Son rôle est capital pour améliorer la qualité de vie de tous les citoyens et lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. La situation de la population urbaine en Afrique montre toute l'importance qu'il faut attacher à cette question et justifie qu'elle soit à l'ordre du jour d'Africités.

L'eau, l'assainissement, la propreté, l'élimination des déchets, les transports mais également l'information et la communication constituent des services essentiels qui conditionnent l'accès à d'autres services comme le logement, la santé, l'éducation, la culture, l'alimentation dont les droits sont déjà proclamés.

Compte tenu de l'expérience acquise il semble que l'accessibilité à ces services essentiels qui, comme nous l'avons vu, n'est pas universellement garantie doit s'organiser autour de trois axes:

- . Un statut des citoyens, à terme, pour réclamer en tant que droits ces services
- . Un mode de gestion garantissant la bonne mise en œuvre des services d'intérêt général, l'information des citoyens-consommateurs et la préservation des ressources naturelles
- . Des mécanismes de financement et de tarification susceptibles de garantir l'accès aux services

Quel droit et quel niveau de service garantir ? Quel niveau d'information pour les citoyens et les usagers. Quel recours ?

L'accès aux services de base constitue un élément inhérent à la dignité humaine et un des fondements du développement durable. Les pouvoirs publics doivent y répondre en terme de droit en satisfaisant ces besoins collectifs et individuels pour la totalité de la population, avec un niveau de qualité de service suffisant et un prix supportable par tous. La notion d'adéquation de ces services aux besoins réels des habitants et aux caractéristiques de leurs lieux de vie est de plus en plus souvent avancée. Cette notion d'adéquation se définit progressivement par les caractéristiques minimales qu'il doit assurer. Ainsi pour l'accès à l'eau, on avance qu'il faudrait simultanément que, en face des avantages procurés en temps, en salubrité et en confort, l'effort financier demandé aux familles n'excède pas 10% des revenus familiaux, qu'il permette aux familles de disposer d'au moins 20 litres d'eau par jour et par personne, que le temps consacré pour se procurer ce volume d'eau potable ne dépasse pas une heure par jour. La satisfaction simultanée de ces trois conditions répond aussi à des situations de pays développés dans lesquels, pour certaines catégories de population, l'eau potable facilement disponible par le branchement au réseau peut s'avérer d'un coût prohibitif.

La discussion sur la couverture universelle des services est au cœur du débat sur les droits économiques et sociaux. L'exercice de ces droits suppose évidemment des dispositions pour la participation des usagers à la définition des niveaux de service, à sa mise en œuvre et

en particulier sur son mode de financement, à son évaluation, à son évolution. Il suppose également des instances et des règles pour assurer transparence de la gestion et capacité de recours pour le citoyen. Cela suppose également que la gestion des services essentiels s'accompagne de la production d'indicateurs sur les performances techniques, économiques, sociales et environnementales des services et de comparaison mutuelle entre villes, agglomérations. Ces démarches sont applicables à tous les types de gestion, publique ou confiée à un opérateur privé.

Quel mode de gestion pour garantir la bonne mise en œuvre des services d'intérêt général ?

Approvisionner en eau les populations, assurer l'évacuation des eaux usées et des déchets, mettre en œuvre un système de déplacements des populations pour garantir leurs droits essentiels doit aussi garantir que le respect de la préservation des ressources que sont les cours d'eau, les nappes phréatiques, l'atmosphère, soit assuré. Eau, air, espace ne sont pas des marchandises mais des biens publics.

Les modes de gestion doivent être établis en fonction d'objectifs de performance et garantir une solidarité sociale et territoriale. Ils doivent préciser les rôles et responsabilités respectifs des différentes autorités et entités parties prenantes à l'organisation des services. Le libre choix du mode de gestion doit être garanti.

Les autorités publiques sont responsables des politiques garantissant l'accès aux services essentiels, mais la dimension locale de cette organisation des services par les autorités et communautés locales est essentielle. Il convient notamment de définir le rôle privilégié que doit jouer la collectivité locale au terme du mouvement de décentralisation en cours sur le continent africain.

L'intervention d'opérateurs privés dans la gestion des services d'intérêt général est une voie à prendre en compte et qui doit toujours être associée à des règles assurant la pérennité du mode de gestion retenu mais aussi sa réversibilité. La gestion des réseaux existants doit également être assortie d'objectifs d'extension du service aux populations non desservies et d'un échéancier de mise en œuvre.

Dans le contexte particulier des villes en développement, le recours aux petits opérateurs privés indépendants (ONG, GIE, PME, etc.) sera souvent recherché pour assurer le service dans les quartiers non desservis. Pour garantir l'équité d'accès au service en termes de qualité et de continuité mais aussi en terme de coût, les autorités locales auront à imaginer de nouveaux modes de contractualisation et de concession.

Quels mécanismes de financement et de solidarité ?

La gestion des services essentiels appelle toujours la mise en place de systèmes de récupération des coûts, qui pour certains services peut être direct, l'utilisateur rémunérant le service à son juste prix, ou peut être indirect avec le recours aux subventions et à la fiscalité afin d'amortir le coût du service supporté par les bénéficiaires. Dans tous les cas, la garantie d'un accès des plus démunis aux services essentiels suppose que le coût facturé et supporté par l'utilisateur n'excède pas une fraction maximale de son revenu. Cela supposera souvent qu'il y ait création de mécanismes de solidarité et de financement reposant sur la mutualisation des

coûts et sur des tarifications appropriées localement ainsi que sur des mécanismes de solidarités nationale et internationale.

Ces mécanismes peuvent être de nature et d'ampleur différentes suivant le niveau de responsabilité. Au niveau local, il existe des possibilités de mise en œuvre de tarifs adaptés à la capacité économique des populations, et de compensation financière entre catégories d'utilisateurs. Avec le développement des autorités locales, le besoin d'un accès des municipalités voire des communautés de base au crédit apparaît comme une priorité.

Au niveau national, assurer une aide aux investissements se révélera souvent nécessaire ainsi qu'un appui à l'organisation des services et à la mise en œuvre de modes de gestion adaptés.

Les pouvoirs publics doivent développer des compétences et un rôle particuliers pour l'encadrement de la gestion privée des services, les politiques tarifaires, les systèmes de péréquations financière et tarifaire, les conditions financières de la gestion déléguée des services de base.

Ces trois rubriques de conditions de développement d'une offre de services à l'ensemble de la population montrent que l'amélioration de l'accès des populations aux services de base devient l'un des fondements des politiques de décentralisation et de renforcement du rôle des autorités locales partout à travers le monde et particulièrement en Afrique où le développement urbain sera considérable dans les prochaines années.

De l'entreprise nationale à la privatisation de l'opérateur, de la régie municipale à la délégation de gestion, de la propriété publique des biens à leur privatisation, bien des voies de production et de gestion de ces services essentiels ont été explorées dans des contextes institutionnels, politiques et de niveaux de développement différents et permettent d'apporter des éléments d'orientation dans chacune des rubriques évoquées précédemment.

Leur évaluation permet de dégager un certain nombre de principes dont l'adoption devrait garantir à terme la reconnaissance universelle d'un droit d'accès aux services essentiels et proposer quelque soit le mode de gestion adopté un cadre partagé et efficace pour sa mise en œuvre, cadre qui devrait s'imposer aux pouvoirs publics de différents niveaux et en particulier aux autorités locales. Ce cadre devrait guider les mécanismes de solidarité et de financement ainsi qu'une nouvelle gouvernance présidant au fonctionnement et à l'éthique de ces services.

C'est ce constat qui a présidé à la présentation par la France, dans le contexte des initiatives de type II développées lors du Sommet Mondial du Développement Durable de Johannesburg, d'un projet de **Déclaration pour la Garantie d'Accès aux Services Essentiels** proposé et préparé par l'Institut de la Gestion Déléguée à l'issue d'une concertation au sein d'un panel associant l'ensemble des acteurs des services essentiels.

Conçu comme une référence pour la conception et la mise en œuvre des opérations des services essentiels, ce projet de déclaration formalise des principes généraux à respecter et propose des approfondissements sur la préservation des ressources naturelles, l'exercice des pouvoirs locaux, les formes de partenariats à envisager.

Ce projet a été depuis discuté dans différentes tribunes et notamment lors du Forum du Sommet Mondial de Porto Alegre en janvier 2003 et a évolué vers une démarche en trois approches :

- Définir les services essentiels et affirmer les droits de la population à y accéder dans une « **déclaration internationale des droits d'accès aux services essentiels** » à faire reconnaître par la communauté internationale dans des formes appropriées.

- Réunir dans un « **Code de Gestion durable des services essentiels** » les principes pour la création, l'organisation, la gestion et le financement des services essentiels. Ces principes applicables à l'ensemble des acteurs ont vocation à être intégrés dans les documents réglementaires aussi bien que contractuels. Ils ont pour finalité principale d'apporter un cadre partagé et efficace pour une mise en œuvre effective de l'accès aux services essentiels.

- **Décliner** les « droits d'accès aux services essentiels » et le « Code de gestion durable des services essentiels » **dans chaque secteur et dans chaque territoire** en y intégrant les éléments spécifiques à chaque dimension d'application. Intégrer les programmes et les calendriers de mise en œuvre dans des agendas 21 locaux assortis d'objectifs et de critères d'évaluation nécessaires. La première déclinaison envisagée concerne l'eau et l'assainissement.

Les débats de la présente session et plus généralement l'ensemble des débats d'Africités devraient permettre d'approfondir dans le contexte africain ces notions de droit d'accès aux biens essentiels, les conditions de développement de ce droit et examiner comment faire progresser la reconnaissance de la déclaration et du code.

Il est en particulier attendu des participants :

- . qu'ils **approfondissent la nature et les conditions de développement** des services essentiels ;

- . qu'ils **explorent les voies d'une reconnaissance internationale** du droit à l'accès aux services essentiels au travers notamment de la démarche initiée par la « **Déclaration internationale des droits d'accès aux services essentiels** » et le « **Code de Gestion durable des services essentiels** » ;

- . qu'ils **précisent le rôle** des gouvernements nationaux et des autorités locales ;

- . qu'ils **formulent les orientations** que devra prendre le PDM pour appuyer l'ensemble des ces démarches.

CHARTRE DES SERVICES ESSENTIELS	
-Version 5-	25 novembre 2003

Les trois propositions réunies dans la Charte :

1. **Déclaration des droits d'accès aux services essentiels**
2. **Code de gestion durable des services essentiels**
3. **Déclinaisons sectorielles et territoriales de la Charte**

- ◆ Initiative française de type II, présentée à Johannesburg le 29 août 2002, déposée au registre des Nations Unies des partenariats de type II
- ◆ Phases de discussion :
 - version 1 - en date du 29 août 2002
 - version 2 - en date du 25 novembre 2002
 - version 3 - en date du 1^{er} mars 2003
 - version 4 - en date du 15 septembre 2003

- Charte des services essentiels -

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 - Déclaration des droits d'accès - 2 - Code de gestion durable - 3 - Déclinaisons sectorielles et territoriales - <p>- Exposé des motifs -</p> |
|--|

Le constat :

Les travaux du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002 et du Forum social mondial de Porto Alegre en 2003 ont permis de clarifier les conditions pour une mise en œuvre effective de l'accès aux services essentiels (eau, assainissement, déchets-propreté, transports publics quotidiens, distribution d'énergie, moyens d'information et de communication).

Dans cette perspective, trois approches doivent être menées simultanément :

- **Première approche** : Définir les services essentiels et affirmer à terme les droits de la population à y accéder dans une « Déclaration » à faire reconnaître par la communauté internationale dans les formes appropriées. La communauté d'objectifs du projet avec les textes existants de l'Organisation des Nations Unies conduit, soit à envisager son rapprochement avec la Déclaration Universelle de 1948 ou le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, soit à la promotion puis à l'adoption d'un texte nouveau. Cette démarche ne pourra, en tout état de cause, être menée qu'à l'initiative de l'Organisation sur la base de sollicitations concordantes tant des pays à l'origine de l'initiative que de ceux intéressés par son aboutissement.
- **Deuxième approche** : Réunir dans un « Code de gestion durable des services essentiels » les principes pour la création, l'organisation, la gestion et le financement des services essentiels ; ces principes applicables à l'ensemble des acteurs ont vocation à être intégrés dans les documents réglementaires aussi bien que contractuels. Il ont pour finalité principale d'apporter un cadre partagé et efficace pour une mise en œuvre effective de l'accès aux services essentiels.
- **Troisième approche** : Décliner les « droits d'accès aux services essentiels » et le « Code de gestion durable des services essentiels » dans chaque secteur et dans chaque territoire en y intégrant les éléments spécifiques à chaque dimension d'application. Intégrer les programmes et les calendriers de mise en œuvre dans des **agenda 21 locaux** assortis d'objectifs et de critères d'évaluation des résultats et comprenant les moyens de suivi et d'évaluation nécessaires. La première déclinaison internationale

concerne l'eau et l'assainissement. Son lancement à Johannesburg sous la forme d'une charte fait l'objet d'une nouvelle présentation au Forum mondial de l'eau à Kyoto.

La présente démarche résulte de l'initiative de type II présentée par le Gouvernement français au Sommet Mondial du Développement Durable à Johannesburg en août 2002 en partenariat avec les ONG et associations d'élus membres du Comité Français pour la préparation du sommet. Une proposition de « Déclaration pour la garantie d'accès aux services essentiels » a ainsi été lancée le 29 août 2002 lors d'un événement réunissant les partenaires en provenance de nombreux pays (le compte-rendu du side event est disponible sur le site de l'Institut de la Gestion Déléguée : www.fondation-igd.org).

La présente version, en date du 15 septembre 2003, est le résultat de la troisième étape de mise au point du texte qui doit s'étaler sur deux ans ; elle intègre notamment des éléments recueillis au Forum du Sommet Mondial de Porto Alegre en janvier 2003 et les premières réactions de responsables soucieux de disposer d'un texte orienté sur les droits, pouvant faire l'objet d'une communication politique en direction des responsables comme de la population⁽¹⁾.

<p>- Déclaration des droits d'accès aux services essentiels -</p>
--

Statut du document :

- *Le statut et les modalités d'adoption du présent document seront définies par les Nations-Unies si l'Organisation prend l'initiative, dans les formes qui lui conviendraient, de l'intégrer.*
- *Plusieurs options sont à ce jour identifiées pour la proclamation par les États des droits correspondants et notamment :*
 - *Déclaration additionnelle à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 12 décembre 1948.*
 - *Pacte additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966.*
 - *Document nouveau.*

Le statut définitif du projet de « Déclaration » sera largement conditionné par l'accueil et l'intérêt qu'elle suscitera dans sa phase de promotion et de mise au point en 2003, 2004 et 2005.

Dès lors que l'ONU s'en saisirait, la modification du texte ne pourra se faire que selon les modalités constitutionnelles de l'organisation (ex : amendement du Pacte par proposition d'un tiers des signataires et approbation par les deux tiers).

Préambule :

- **Considérant que les services essentiels, parce que vitaux et indispensables à une vie digne et décente, jouent un rôle indispensable dans le développement durable de la planète,**
- **Considérant que les services essentiels en réseau jouent un rôle structurant pour la mise en place des autres services essentiels – logement, santé, alimentation, éducation, culture, ... – pour lesquels les droits sont déjà proclamés,**
- **Considérant que le retard pris dans la mise à disposition des services en réseau freine considérablement le progrès dans les pays en développement,**
- **Considérant l'intérêt de définir les droits d'accès à ces services et d'en obtenir la mise en œuvre effective par les États-membres,**
 - **vu les principes et les droits énoncés dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 12 décembre 1948,**
 - **vu les obligations de mise en œuvre acceptées par les États ayant adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966**

⁽¹⁾ Le présent projet a été élaboré sous la conduite de Claude Martinand, Vice-président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, instance de contrôle et d'évaluation pour l'équipement et l'aménagement du territoire au sein du Gouvernement Français. Il est engagé dans la promotion de l'accès aux services essentiels en qualité de responsable du groupe de travail « had hoc » du Comité Français pour la préparation du Sommet Mondial du Développement Durable, Président de l'Institut de la Gestion Déléguée, promoteur de la Charte des Services Publics Locaux et membre du Conseil Économique et Social en charge de l'avis sur « l'environnement et le développement durable » - mars 2003

- vu les orientations définies à l'occasion du Sommet du Millénaire des Nations-Unies tenu à New-York les 6 et 7 septembre 2000,

Exemples de formules d'approbation :

[L'Assemblée Générale proclame la présente « **Déclaration universelle du droit d'accès aux services essentiels** » afin que tous les individus et organes de la société s'efforcent d'en assurer, par des mesures d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelle et effective au profit de la population des États-membres.]

ou

[Par la présente résolution,

L'Assemblée Générale adopte le « **Pacte additionnel relatif aux droits d'accès aux services essentiels** » complétant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté dans la résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966.]

Article 1 :

Les services essentiels en réseau sont les services vitaux ou les services de base indispensables à une vie digne et décente.

Ils comprennent notamment :

- les services collectifs d'eau potable et d'assainissement ;
- les services collectifs de propreté et d'élimination des déchets ;
- les services de distribution d'énergie ;
- les services de transport public quotidien ;
- les services d'information et de télécommunication.

Article 2 :

Les services essentiels en réseau sont indispensables à la mise en œuvre des autres services essentiels.

Ces derniers pour lesquels les droits d'accès doivent également être définis, comprennent notamment :

- l'habitation dans un logement décent ;
- la protection de la santé publique ;
- l'alimentation nécessaire à la santé et à la pratique des activités humaines ;
- l'éducation ;
- la culture et son respect.

Article 3 :

Tout individu a droit à accéder aux services essentiels en réseau pour la satisfaction de ses besoins vitaux.

Tout individu ou toute collectivité a droit, dans des formes à préciser, à accéder aux informations, à proposer la définition, à participer à l'évaluation et à contester la gestion s'agissant des services essentiels en réseau.

Toutes les parties prenantes à l'accès aux services essentiels ont des droits et des obligations qui doivent être définis dans une perspective de gestion durable.

Article 4 :

Le droit d'accès aux services essentiels en réseau est un droit en extension défini pour chaque territoire en fonction du développement économique, social et culturel. Les autorités publiques en charge de le mettre en œuvre précisent les services concernés, les usages à satisfaire et le niveau des prestations fournies.

Article 5 :

L'accès aux services essentiels est organisé par les pouvoirs publics ou par des organismes mandataires dans le but de servir l'intérêt général. Les pouvoirs publics mettent en œuvre des politiques garantissant l'accès aux services essentiels et intégrant la dimension locale de leur organisation par les autorités publiques et avec le concours des communautés. Leur généralisation requiert la solidarité entre les pays riches qui en sont déjà dotés et les pays dont les ressources sont encore insuffisantes pour en permettre une mise en œuvre sans délai. Leur financement est placé sous le contrôle des bailleurs et des bénéficiaires finals des fonds.

Article 6 :

Les services essentiels en réseau sont définis localement de façon à assurer le bien être des individus et à

répondre, de manière continue et égale pour tous, aux besoins exprimés par chaque communauté. Ils sont organisés, en développant et en s'appuyant sur les capacités locales, dans un double objectif de qualité et de performance.

Article 7 :

L'accès aux services essentiels en réseau est organisé en intégrant les objectifs de santé, de sécurité et de protection de l'environnement. Les ressources naturelles en eau, l'air et l'espace nécessaires à leur mise à disposition constituent des biens publics dont les autorités publiques sont responsables de la gestion et désignent les bénéficiaires. Les solutions techniques ou économiques retenues pour leur mise en œuvre sont conformes aux normes et recommandations internationales pour le développement durable.

Article 8 :

Le mode de gestion des services essentiels est librement choisi par les autorités organisatrices. Les biens nécessaires à la mise à disposition des services essentiels sont affectés, construits ou exploités sous le contrôle de la collectivité publique organisatrice du service quel qu'en soit le mode de gestion. Ce principe est adapté dans le cas où les réseaux sont organisés sous forme d'installations décentralisées ou individuelles.

Article 9 :

Les parties prenantes à l'organisation des services essentiels en réseau – consommateurs, usagers, familles, communautés, citoyens et autres parties prenantes –, participent à la définition, à l'organisation et à l'évaluation du service en disposant d'un accès aux informations nécessaires. Le tarif des services essentiels est adapté aux ressources des bénéficiaires. Leur financement est organisé de manière transparente et en mobilisant l'épargne locale. Les usagers ont accès à des moyens de recours contre les pratiques discriminatoires ou le non respect des engagements de qualité.

Article 10 : (exemple de clause finale)

[La présente déclaration est annexée à la Déclaration universelle de 1948 précitée.]

ou

[Le présent pacte est annexé au Pacte de 1966 précité.]

<p>- Code de gestion durable des Services essentiels -</p>

Préambule :

L'accès aux services essentiels : la nécessité d'un code de gestion durable en complément de l'affirmation des droits

L'accès aux services essentiels constitue la base indispensable d'une vie décente dans le respect de l'environnement. Or, cette réalité n'est pas aujourd'hui partagée par tous les usagers-consommateurs de la planète. Pour permettre à ceux qui en sont privés d'accéder à ces services vitaux, le groupe à l'origine de la proposition de « déclaration pour la garantie d'accès aux services essentiels » présentée à Johannesburg lors du Sommet Mondial du Développement Durable le 29 août 2002 a identifié **les droits de chaque individu à accéder aux services essentiels** et élaboré les principes de leur mise en œuvre dans un **code de gestion durable des services essentiels** spécialement tourné vers les services organisés en réseau.

Ce **code** applicable dès à présent est destiné à compléter la « **Déclaration des droits** » lorsqu'elle sera officialisée. Il devrait progressivement recueillir la signature des partenaires internationaux fondateurs qui s'associeraient pour sa mise au point et qui rassembleraient des organismes publics, des financeurs, des associations d'élus, des ONG et des associations d'opérateurs.

Toute partie prenante à la mise en œuvre des services essentiels, État, autorité locale, communauté, financeur ou opérateur local pourrait ensuite adhérer au « **Code de gestion durable des services essentiels** » pour affirmer et mettre en œuvre les principes, les objectifs et les engagements qu'il contient.

Le processus de mise au point et de promotion du document s'appuiera également sur la mise en œuvre d'outils et sur des expériences à l'initiative des fondateurs ou des futurs adhérents.

Dans sa version finale, le **Code de gestion durable des services essentiels** inclura le rôle des ONG partenaires et contiendra des mécanismes aptes à accentuer, sur des objectifs ambitieux, la mobilisation des institutions financières internationales et des entreprises concernées. Il précisera, d'une part, le rôle des partenaires appelés à concourir à la mise en œuvre des services essentiels et, d'autre part, les règles d'organisation (gouvernance) qui présideront au fonctionnement de ces services. Il fixera également les besoins à prendre en compte et les moyens à mettre en œuvre pour la réalisation de ces objectifs.

• **Le libre choix du mode de gestion**

Parmi les pays caractérisés par la diversité de choix des modes de gestion, la France occupe une situation particulière pour engager l'élaboration de ce Code car elle dispose des organisations publiques pertinentes et a mis en œuvre la panoplie des solutions mobilisant des opérateurs publics ou privés partenaires. Elle a également mis en place des mécanismes de concertation, de transparence, de financement et de solidarité et promeut les différentes solutions de partenariat privé-public dans le monde entier.

• **Les objectifs du projet de Code**

Dans cet esprit, le projet de Code vise en premier lieu à :

- traiter les problèmes rencontrés dans **les pays émergents et en développement** ainsi que par **les habitants défavorisés**, socialement ou territorialement, des **pays développés** ;
- permettre l'établissement d'un calendrier de mise en œuvre assorti de la fixation **d'objectifs** en termes de développement de services essentiels effectivement accessibles.

Au préalable, la **quantification** des programmes à partir de points zéro de la desserte effective et de la population restant à desservir devrait faire l'objet d'une **évaluation externe**.

Cette évaluation pourrait être annexée aux rapports adressés par les États à la Commission du développement durable des Nations Unies. À l'aval du processus d'évaluation, les partenaires concernés devraient s'engager sur des **programmes** nationaux ou locaux et sur des **chartes** qui pourraient être intégrées dans des **agenda 21**, établis au niveau des périmètres territoriaux pertinents.

Ce **Code** est conçu comme une référence pour la conception et la mise en œuvre des opérations de développement des services essentiels ; au-delà des principes généraux à respecter qu'il formalise, le nécessaire approfondissement des orientations qu'il propose sur la préservation des ressources naturelles, l'exercice des pouvoirs locaux et les formes de partenariats doit être pris en compte et engagé. Un processus de déclinaison sectorielle et territoriale permettant de perfectionner et valider pour chaque domaine et chaque territoire est prévu ; le présent **Code** est dès à présent engagé dans le secteur de l'eau.

Par ailleurs, la question de l'extension progressive de la déclaration à d'autres services essentiels que ceux organisés en réseau, avec le cas échéant, des adaptations utiles, doit être également posée.

Pour la mise en œuvre effective des droits d'accès aux services essentiels en réseau, les principes, objectifs et engagements suivants sont codifiés ci-après :

Rôle des autorités publiques

Article 1

- Les autorités publiques sont responsables de l'organisation des services essentiels.
- Les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des politiques garantissant l'accès aux services essentiels.
- La dimension locale de l'organisation des services essentiels par les autorités et les communautés locales est prépondérante.

Article 2

- Les autorités publiques sont responsables de la connaissance et de la gestion des ressources naturelles : inventaire, possibilités de prélèvement, répartition...

Article 3

- La responsabilité de définition des services et de leur tarification revient aux pouvoirs publics.

Article 4

- Les autorités publiques engagent la mise en œuvre de ces services essentiels selon un programme précis respectant un calendrier adapté aux besoins.

Préservation des ressources

Article 5

- L'accès aux services essentiels est organisé de façon à préserver les ressources naturelles (eau, air, ressources non renouvelables ou rares - énergies fossiles, matériaux naturels -, patrimoine naturel - biodiversité, forêt primaire -).
- L'accès aux services essentiels doit garantir le meilleur usage des autres ressources rares, que sont le savoir-faire, les technologies et le capital, tout en tenant compte des spécificités locales.

Article 6

- L'eau, l'air et l'espace ne sont pas des marchandises.
- Ces ressources sont des biens publics dont les autorités publiques désignent les bénéficiaires.

Nature des services essentiels

Article 7

- Les services essentiels sont des services d'intérêt général.
- Ils satisfont aux principes d'égalité de traitement, de continuité, ainsi qu'à des objectifs de performance et contribuent à la solidarité sociale et territoriale.

Article 8

Les infrastructures collectives en situation de monopole, directement nécessaires à la mise à disposition des services essentiels, ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée de durée indéfinie ou définitive. Elles sont affectées, construites, exploitées et financées sous le contrôle des autorités publiques organisatrices.

Association des populations intéressées et évaluation

Article 9

- Les services essentiels sont organisés de façon à satisfaire les attentes des populations intéressées, s'exprimant tant comme usagers que comme citoyens.
- Les niveaux de service et les usages à satisfaire sont à préciser à la fois pour chaque service et pour chaque territoire.

Article 10

- Les consommateurs, les usagers-citoyens, y compris les familles, les salariés et l'ensemble des parties prenantes contribuent à la définition, à l'organisation, à l'évaluation pluraliste et au contrôle des services essentiels.

Article 11

- L'ensemble des parties prenantes dispose d'un accès à des informations et à des indicateurs pertinents sur les performances techniques économiques, sociales et environnementales des services essentiels (indicateurs de développement durable) et d'un droit à une expertise autonome.
- Cette participation de tous les acteurs concernés contribue à l'adaptation et aux performances des services essentiels. Les acteurs respectent les employés des services et font bon usage des biens.

Article 12

- La mise en œuvre effective de la garantie d'accès comprend l'élaboration systématique d'un bilan et d'objectifs à atteindre, la quantification et le choix des moyens à mettre en œuvre.
- Chaque niveau d'administration et chaque catégorie de partenaires participent à la démarche en s'appuyant sur des évaluations externes. Des mécanismes de consultation et d'évaluation associent les membres des commissions consultatives.

Mécanismes de solidarité et de financement

Article 13

Compte tenu de l'inégale répartition des ressources, des revenus et des populations, l'accès pour tous aux services essentiels suppose la création par les autorités publiques de mécanismes de solidarité et de financement. Ces mécanismes reposent sur la mutualisation des coûts et sur des tarifications appropriées localement, ainsi que sur des mécanismes de solidarité nationale et internationale.

Article 14

- Au niveau local, les mécanismes de financement et de solidarité à mettre en œuvre sont respectivement le recours à l'épargne locale et des péréquations géographique et sociale au travers de :
 - tarifs adaptés à la capacité économique des populations ;
 - compensations financières entre catégories d'usagers et/ou mise en jeu de crédits publics ;
 - la mise en place, chaque fois que possible, de mécanismes de financement valorisant et sécurisant l'épargne locale.
- Au niveau national, il est nécessaire de mettre en place :
 - une gestion des ressources ;
 - une aide aux investissements si nécessaire ;
 - une aide aux collectivités organisatrices pour l'accès aux compétences nécessaires à l'organisation des services et à la mise en œuvre de partenariats équilibrés ("capacity building").
- Au niveau international, il est nécessaire de développer :
 - la solidarité entre pays développés et pays en développement ;
 - les aides aux opérations de coopération, notamment de coopération décentralisée.

Parties prenantes à l'organisation des services essentiels

Article 15

Pour une organisation efficace et rapide des services essentiels, les autorités publiques précisent le rôle des parties prenantes et les modalités économiques de leur fonctionnement :

- Identification de l'ensemble des parties prenantes : autorités publiques, population, communautés, opérateurs, salariés, ONG, réseaux locaux, institutions financières ;
- Définition claire de la responsabilité des différents acteurs en distinguant les niveaux d'intervention, locaux ou nationaux... ;
- Mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles ou mobilisables : entreprises locales, informations et compétences techniques adaptées, éprouvées et économisant les ressources rares, organismes de développement, réseaux existants (emploi, santé, éducation).
- Management de la demande, développement des capacités locales, synergie entre services et éco-efficience, qui sont pris en compte de façon prioritaire.

Choix des modes de gestion des services essentiels

Article 16

Les autorités publiques, pour maîtriser l'organisation des services, peuvent choisir librement entre différents modes de gestion : régie, organisme public, gestion déléguée à un opérateur privé ou public ou à une association.

Article 17

- Le choix du mode de gestion, éclairé par des éléments de comparaison et d'évaluation des objectifs, doit pouvoir être décidé librement et réexaminé périodiquement ; il doit garantir la réversibilité du mode de gestion.
- Les autorités publiques ont la responsabilité de garantir la pérennité du service en renouvelant et en modernisant, en temps voulu, les installations et les méthodes d'exploitation qui s'y rapportent.

Partenariats entre les pouvoirs publics et les entreprises privées ou publiques

Article 18

La mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles nécessite le recours à des partenariats multi-acteurs, notamment dans le champ du savoir-faire, du retour d'expérience, du financement ou de la garantie de continuité des actions à entreprendre.

Article 19

Le mode contractuel est la forme privilégiée d'intervention des entreprises.

Article 20

- La mise en œuvre de la délégation de la responsabilité (construction, exploitation...) est conduite dans le respect des principes suivants : efficacité économique, développement social, protection de l'environnement, mise en concurrence saine et loyale pour le choix du mieux disant, mécanisme d'évaluation et de contrôle.
- Le regroupement de la gestion des services complémentaires et l'attribution de licences territoriales, si nécessaire exclusives, sont mis en œuvre lorsqu'ils permettent d'améliorer l'efficacité économique.

Gouvernance et éthique

Article 21

La pertinence des choix d'organisation, la mobilisation équitable des partenaires et le bon fonctionnement des mécanismes financiers supposent le respect des finalités d'intérêt général, le contrôle de la qualité et de la performance des services et le contrôle de l'affectation des ressources publiques, notamment financières.

Article 22

- Des règles de transparence sont nécessaires pour la mise en œuvre des services essentiels. Les autorités publiques, les ONG, ainsi que les entreprises publiques ou privées chargées de la mise en œuvre des services essentiels définissent et appliquent les règles de transparence suivantes :
 - observer un respect strict des lois et règlements et des règles de gouvernance du partenariat public-privé ;
 - prévenir l'émergence des positions dominantes et les conflits d'intérêt ;
 - garantir l'application des principes d'éthique dans les relations entre acteurs ;
 - organiser le contrôle et vérifier la sincérité des informations fournies ;
 - encourager le respect des finalités par des incitations et des sanctions.

Article 23

Les citoyens doivent avoir accès aussi bien aux informations traduisant la bonne application de ces règles, ainsi qu'à des moyens de recours contre les pratiques illicites et les performances insuffisantes.

Mise en œuvre du Code de gestion durable des services essentiels

Article 24

- Les États concrétisent leur approche commune en adhérant au présent Code sous forme d'une déclaration les engageant sur la mise en œuvre des droits d'accès aux services essentiels et sur le respect des principes du Code. Cette déclaration est intégrée aux rapports annuels adressés à la Commission du développement durable des Nations-Unies en même temps que l'évaluation sur le progrès de l'accès aux services essentiels dans leur territoire.
- Les États fédèrent les propositions d'actions dans les programmes et rapports nationaux.
- Les pouvoirs locaux les déclinent dans des chartes et plans de réalisation qui pourraient être intégrés dans des agendas 21 établis au niveau des périmètres territoriaux pertinents.
- Les organismes nationaux ou internationaux parties prenantes au développement des services essentiels adhèrent librement au présent Code en s'associant à sa promotion ou en participant au développement de services essentiels selon les règles du Code. Cette adhésion est notifiée à la Commission du développement durable des Nations Unies et à (ou aux) (l') État (s) dans le(s)quel(s) ils contribuent à sa mise en œuvre.

<p style="text-align: center;">- Déclinaisons sectorielles et territoriales de la Charte des services essentiels -</p>

La Charte des services essentiels que la France a proposée au Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en août 2002 comprend le projet d'une « Déclaration des droits d'accès aux services essentiels » et d'un « Code de gestion durable » de ces services. Il importait que cette Charte généraliste et transverse puisse également comprendre des déclinaisons sectorielles et territoriales. La pertinence de cette initiative, aussi bien dans son contenu que sur sa capacité à rassembler l'ensemble des acteurs, s'est vérifiée à maintes reprises aussi bien sur le terrain que par les références qu'elle procure pour l'élaboration des déclinaisons sectorielles.

Les déclinaisons sectorielles et territoriales sont l'expression d'approches nationales définies grâce aux apports de la déclaration des droits et du code de gestion durable (conduite d'expériences, mise au point d'outils locaux, etc.). Actuellement, les « principes de gouvernance pour l'eau » proposés par l'Union européenne à Kyoto, sur l'initiative de la France, en sont une déclinaison fidèle. Le Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général a d'ailleurs intégré cette notion de manière explicite et détaillée préfigurant un début de code de gestion.

Les déclinaisons sont construites en adaptant les droits d'accès au service considéré et en dégagant les principes de gouvernance issus du code de gestion durable. Dans le cas de l'eau, cette déclinaison est le résultat de plusieurs mois de réflexion et de discussion pour cerner les aspects spécifiques pour un développement durable de la desserte des populations. L'objectif est de mettre ainsi en place un cadre institutionnel et des règles de bonne gestion engageant les acteurs dans la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration du Millénaire.