

PNUD-Espagne : Fonds pour la réalisation des OMD (F-OMD)

Termes de référence du volet thématique Gouvernance économique démocratique

Le présent document donne des lignes directrices aux Équipes de pays des Nations Unies qui adressent une demande de financement au Fonds pour la réalisation des OMD (F-OMD) au titre du volet thématique **Gouvernance économique démocratique**. Le cadre ci-dessous vise à énoncer les objectifs du Fonds dans ce domaine et à illustrer les types d'interventions financées par ce mécanisme. C'est également sur ces orientations que s'appuiera l'évaluation technique des demandes. Il convient de lire ces Termes de référence conjointement avec le « **Document cadre** » du Fonds, qui expose la stratégie globale du F-OMD, et avec le « **modèle de Note conceptuelle** », qui définit le format des demandes. Ces informations sont disponibles sur la page d'accueil du Fonds, à l'adresse www.undp.org/mdgf. Veuillez noter que le F-OMD ne prendra en compte que les demandes émanant des Coordonnateurs résidents des Nations Unies dans les pays éligibles et déposées au nom de l'Équipe de pays.

1. Contexte général et justification du programme

La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement passe notamment par une croissance économique durable et pro-pauvres. À cette fin, les pauvres et les plus vulnérables doivent être associés au choix des politiques publiques qui définissent le rythme et le schéma de la croissance. Ils doivent être informés des problèmes, avoir la possibilité d'accéder aux discussions et être en mesure d'influer sur les décisions qui déterminent leur degré de participation et de contribution à la croissance, ainsi que les bienfaits qu'ils pourront en retirer. Il s'agit de mettre la croissance au service des pauvres, afin d'agir sur les multiples aspects de la pauvretéⁱ.

La gouvernance économique démocratique peut être considérée comme l'application des principes de la démocratie et des pratiques de bonne gouvernance aux décisions politiques et économiques faisant intervenir la gestion des fonds publics, ainsi que des ressources et des activités publiques. Si une bonne gouvernance est en place, les pauvres et les plus vulnérables peuvent faire entendre leur voix. La capacité des institutions et des processus politiques et économiques à répondre aux besoins de tous, et surtout à ceux des pauvres, sera fonction des interactions entre toutes les parties prenantes : l'État, le secteur privé et la société civile.

Afin d'accompagner le développement et la lutte contre la pauvreté, il faut renforcer la gouvernance démocratique dans quatre principaux domaines :

- Premièrement, en élargissant les possibilités offertes aux pauvres de participer aux réformes portant sur l'élaboration et le déploiement de stratégies de développement nationales qui ciblent l'atténuation de la pauvreté, et d'influer sur ces processus. Il importe tout particulièrement de donner aux pauvres, via des approches participatives, les moyens d'exercer une influence réelle sur la formulation et la mise en œuvre des politiques. Cependant, bien qu'essentielle, cette mesure ne suffira pas à générer une

Gouvernance économique démocratique

croissance pro-pauvres, car l'efficacité des réformes est également tributaire d'autres facteursⁱⁱ ;

- Deuxièmement, en encourageant un large dialogue public/privé, notamment avec la société civile, lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes axées sur la croissance pro-pauvres. Il est fondamental que les acteurs qui influencent ce dialogue soient plus nombreux, ce qui élargira la représentation à la fois du secteur privé et du secteur public. Il est tout aussi impératif, tant au niveau local que national, que la participation des diverses parties prenantes soit opérationnelle et se concentre sur des politiques et des initiatives précises qui tiennent compte du facteur pauvreté ;
- Troisièmement, en étayant les réformes politiques, économiques et institutionnelles avec un « contrat social », ce qui permettra de parvenir à une croissance pro-pauvres à laquelle les pauvres contribueront et qui leur sera bénéfique. Pour cela, il faut que les pauvres puissent prendre part à la formulation des politiques publiques et intervenir dans ce processus. Les réformes institutionnelles ou politiques doivent s'appuyer sur des changements spécifiques qui auront des répercussions positives sur les pauvres. Les coûts (éventuels) et les effets escomptés de cette stratégie « pro-pauvres » devront être explicitement analysés. De plus, le contrat social devra permettre de déterminer si la société est prête à supporter ces coûts, et comment. Il est crucial, pour la stabilité et la continuité des réformes, de promouvoir ce contrat social. Celui-ci pourrait probablement être consolidé par le déploiement de mesures visant à émanciper les pauvres et par l'instauration d'un État responsable, ouvert au dialogue et pratiquant la transparence vis-à-vis du secteur privé et de la société civile ;
- Quatrièmement, en inscrivant les réformes dans un plan d'atténuation de la pauvreté à long terme, dûment adopté par les pouvoirs publics et soutenu par l'ensemble de la société. Les pauvres doivent acquérir suffisamment de pouvoir et de capacités pour influencer sur la définition des stratégies de développement nationales, sans empêcher les autres forces sociales d'agir. La gouvernance économique pourra ainsi contribuer à faire reculer la pauvreté et à accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ces stratégies nationales peuvent permettre, à leur tour, de renforcer le contrat social, qui constitue le fondement des réformes nécessaires pour que les pauvres participent à la croissance et en bénéficient.

Pour instaurer une croissance pro-pauvres, il importe d'engager un ensemble d'actions vaste et complexe. Au titre du volet thématique Gouvernance économique démocratique, le Fonds est axé sur le développement de l'infrastructure, afin que la gouvernance des services publics permette aux décideurs politiques et aux prestataires de répondre aux préférences et aux aspirations de la population, en particulier des pauvres et des plus vulnérables. Le Fonds peut également appuyer des opérations visant à renforcer le secteur privé, notamment en atténuant les vulnérabilités et les risques pour les pauvres et en améliorant l'intégration économique de cette catégorie.

Principaux défis et opportunités

Pour assurer un accès universel aux services publics, à un prix abordable, les pays en développement doivent relever un défi clé, celui de la gouvernance économique démocratique. Les avancées vers la réalisation des OMD en dépendent. L'édition 2006 du

Rapport mondial sur le développement humain souligne à quel point le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement peut entraver la concrétisation de plusieurs OMD. L'élargissement de cet accès est également fondamental pour une croissance économique vigoureuse et pour un développement humain durable. Les services publics et l'infrastructure requièrent des investissements substantielsⁱⁱⁱ. Cependant, l'accès au financement n'est pas l'unique problème. Bien souvent, l'accès physique, en particulier des pauvres et des plus vulnérables, est limité par le manque d'autonomie et par l'opacité des activités des prestataires vis-à-vis des institutions politiques. C'est ce que montre le *Rapport mondial sur le développement humain 2006*, qui a pour thème principal l'eau et l'assainissement. Les principaux problèmes détaillés ci-après peuvent être imputables aux difficultés rencontrées par les pouvoirs publics dans la mise en place d'une réglementation appropriée, ainsi qu'aux carences générales des institutions (notamment du cadre juridique qui impose de rendre des comptes aux institutions politiques représentatives) censées assurer la stabilité et l'accès équitable aux services publics^{iv}.

Tout moyen envisagé pour remédier à ces problèmes doit tenir compte : i) du fait que les entreprises de services publics doivent mettre à disposition une infrastructure vitale pour le développement économique ; ii) de l'importance de l'équité (étant donné l'objectif qui consiste à assurer un accès large, voire universel, aux services publics, comme pour l'eau potable et l'assainissement) ; iii) de la nature intrinsèquement économique des entreprises de services publics (nécessitant, en général, d'importants investissements à long terme dans des actifs immobilisés, qui, associés à de substantielles économies d'échelle, tendent à créer un monopole naturel^v) et iv) du fait que les services publics peuvent influencer considérablement sur la capacité de la croissance à être bénéfique aux pauvres et, donc, à contribuer fortement à une croissance économique et à un développement humain intégrateurs. Pour instaurer, développer, exploiter et assurer le suivi de ces services, il faut donc mener une réflexion sur des aspects économiques et politiques complexes, dont les plus importants sont les suivants :

- **Le cadre institutionnel :** Le cadre institutionnel global qui régit les processus politiques et économiques (dynamique de la concurrence politique, réglementation de la concurrence économique, efficacité des tribunaux et des mécanismes d'arbitrage dans le règlement des différends, etc.) et les capacités de l'État, des institutions et de la société civile déterminent la stratégie de réglementation la plus efficace. Puisqu'il n'existe pas de stratégie universelle, il est essentiel de suivre les résultats des différentes actions menées et de veiller à ce que les entreprises de services publics rendent régulièrement compte aux institutions représentatives. Si elles manquent à leurs obligations, comment les mécanismes démocratiques habituels peuvent-ils remédier à ces problèmes de politique publique ? Comment s'assurer que ces entreprises contribuent à la croissance pro-pauvres ? Quelles sont les éventuelles voies de recours ? Quel rôle les outils de réglementation peuvent-ils jouer ? Qui peut être désigné comme garant des valeurs publiques et de quelle manière peut-il rendre compte aux autorités nationales ? Quels sont ses pouvoirs vis-à-vis des acteurs économiques ?
- **La stratégie de réglementation :** Il est fondamental de bien définir la stratégie de réglementation qui orientera les relations entre l'État, le fournisseur (qui peut être une

entreprise privée ou publique ou une entité mixte) et le consommateur. En raison de la nature intrinsèquement économique des services publics, qui requièrent des investissements substantiels et à long terme dans des actifs immobilisés, ces trois parties prenantes dépendent des unes des autres. Par conséquent, une bonne stratégie de réglementation assurera une certaine stabilité et permettra à chacune de s'engager. Elle doit s'accompagner d'incitations réduisant le risque de changements à court terme motivés par des considérations politiques et limitant les comportements opportunistes de la part des prestataires historiques. Cependant, ces principes suscitent des questions plus spécifiques, notamment les suivantes :

- **Comment décider du degré de participation de l'État dans un secteur où l'éventail des prestations est très large, depuis l'offre publique directe jusqu'à l'offre privée entièrement libéralisée ?** Certains des arbitrages à opérer consistent à comparer les coûts d'efficience liés au maintien des prestations publiques et les coûts de transaction dans le cas d'opérations purement privées. Les conditions d'une régulation adéquate de la concurrence entre acteurs privés sont-elles en place ? Les options intermédiaires, telles que l'attribution de concessions ou l'encadrement de l'offre privée, peuvent également engendrer des difficultés. En outre, l'asymétrie de l'information entre l'autorité de contrôle et les fournisseurs peut fausser les prix et les niveaux de service. Et même dans le cas où le secteur public reste le prestataire, sa surveillance par un organisme public pourrait poser des problèmes d'asymétrie de l'information.
- **Comment concilier engagements et flexibilité ?** Sur l'ensemble d'un cycle d'investissement dans une entreprise de services publics, la technologie, les marchés, la sphère politique et la société peuvent connaître de multiples évolutions. Les engagements sont certes importants, mais une certaine flexibilité est nécessaire. Le cadre de réglementation ne doit pas avoir des effets dissuasifs, mais créer au contraire des incitations à la mise en concurrence et à l'innovation. Quand un organisme public est constitué pour encadrer les activités d'un fournisseur privé, il peut être difficile d'éviter le risque d'emprise par des groupes d'intérêts. Mais comment définir la ligne de démarcation entre technocratie/indépendance et pouvoir discrétionnaire ?
- **Comment répondre au besoin d'information ?** La disponibilité de l'information est un facteur crucial lorsque de nombreux prestataires coexistent. Quels sont le coût et la qualité des services fournis ? Il est nécessaire de disposer de ces informations non seulement pour lancer tout processus de réformes, mais également pour en assurer le suivi et pour procéder à une évaluation permanente. L'accès à l'information sur la qualité du service détermine l'efficacité du soutien que les citoyens apporteront aux systèmes qui imposent à l'État de rendre des comptes, mais également leur capacité à opérer des choix difficiles lorsque cette possibilité existe (notamment pour la recherche d'un autre fournisseur), ce qui intensifie la concurrence.
- **Comment concilier efficience et équité ?** Quels sont les moyens de parvenir à un équilibre entre, d'une part, l'efficience et la pérennité d'un service et, d'autre part, l'intégration sociale via une approche participative pour la

définition des politiques des services publics, la prestation, le suivi et l'obligation faite aux prestataires de rendre des comptes ?

- **Fixer des objectifs** : Même une stratégie de réglementation « parfaite » peut échouer si ses objectifs ne sont pas clairement définis au départ. Quels sont les objectifs d'efficacité (réduction des coûts, augmentation de la fiabilité du service) et de bien-être social (non seulement pour les individus, mais aussi les externalités escomptées par exemple dans la santé publique ou avec le regain d'activité économique) ? Comment ces objectifs reflètent-ils les valeurs de l'opinion publique ? L'absence de participation peut dans la pratique aboutir à des objectifs qui ne traduisent pas les aspirations de l'opinion publique, surtout des pauvres et des catégories les plus fragiles. Une stratégie de réglementation optimale produira alors des résultats « sous-optimaux » aux yeux de la population. Il arrive également que les objectifs pèchent par optimisme, ce qui débouche sur des processus intenables qui peuvent attiser la résistance aux réformes.
- **Satisfaire les besoins financiers** : Même avec des objectifs consensuels et bien financés, s'accompagnant de stratégies de réglementation et de suivi parfaites, il arrive que les détails du financement de l'investissement et de l'exploitation de l'entreprise de services publics soient difficiles à régler. Comment trouver un équilibre entre accès universel et viabilité financière (qu'il s'agisse de la viabilité pour le budget de l'État ou de rentabilité des prestataires privés) ? Comment élargir l'accès et améliorer la qualité des services délivrés aux pauvres et aux exclus tout en veillant à ce que cet accès élargi soit d'un coût raisonnable pour les consommateurs et financièrement viable pour les fournisseurs ? Dans la plupart des cas, pour répondre aux besoins financiers, il faut avoir accès à toutes les sources possibles de moyens (publiques et privées, intérieures et extérieures) et gérer les risques via des techniques d'atténuation et des approches appropriées et efficaces de partage des risques.
- **Propriété et complémentarité avec la stratégie nationale de développement** : La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide définit les principes qui doivent régir la conclusion d'une association stratégique avec un pays partenaire visant à maximiser l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide. Les interventions dans les services publics d'un pays partenaire doivent être coordonnées avec les stratégies nationales de développement, alignées sur les plans nationaux d'investissement et mises en relation avec les initiatives des autres donateurs.
- **Maîtriser le risque de dislocation** : Même si tout se passe bien, il existe un risque de dislocation économique, sociale et politique lorsqu'un processus de changement bouscule le statu quo des services publics. Certaines personnes peuvent perdre leur emploi, des individus occupant des positions privilégiées peuvent voir leur pouvoir et leurs revenus diminuer, certains prix peuvent augmenter (ou les impôts, à défaut des prix), et toutes sortes d'externalités (y compris sur l'environnement) peuvent se produire. La gestion et la suppression de cet ensemble de dislocations peut aller au-delà de l'instauration de services publics bien dirigés, efficaces et efficaces. Ignorer cette réalité risque d'entraver la mise en mouvement, voire de conduire ultérieurement à une marche arrière.

Le Fonds pour la réalisation des OMD cherche à appuyer des interventions de nature à renforcer l'accès et la fourniture de services publics, à améliorer l'efficacité et l'accessibilité financière de ces services au niveau national ou local, et à prendre en considération la manière dont les pauvres sont associés à ces services et en bénéficient.

Exemples d'interventions

Dans le cadre de la gouvernance démocratique, le F-OMD accueillera favorablement les demandes de financement qui visent à :

- **Améliorer l'efficacité, l'accès, l'accessibilité financière et la qualité des services procurés par les entreprises de services publics au niveau national et local ;**
- **Favoriser la participation inclusive aux décisions relatives aux services publics, et émanciper les pauvres, les femmes, les jeunes et les catégories marginalisées ;**
- **Promouvoir les grands principes de la gouvernance démocratique, à savoir l'égalité de la représentation, l'obligation de rendre des comptes et la transparence au niveau national, régional et local, dans la définition de la politique et la gouvernance économiques,**
- **Élaborer et encourager des partenariats novateurs avec le secteur privé.**

Pour aboutir à ce type de résultats, les propositions doivent contenir tout ou partie des éléments suivants :

- **Analyses approfondies, pour un diagnostic lucide.** Toutes les propositions émanant des Équipes de pays des Nations Unies doivent justifier leurs interventions en se fondant sur un diagnostic préalable faisant le point sur les problèmes et les limitations d'ordre général. Une formulation des évaluations *ex ante* de l'impact de la proposition sur la lutte contre la pauvreté sera la bienvenue. Elle pourra, par exemple, suivre les méthodologies de l'analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale (PSIA) de la Banque mondiale ou de l'appréciation préalable de l'impact sur la pauvreté du CAD de l'OCDE.
- **Adaptation des stratégies de réglementation, des cadres institutionnels et des structures d'incitation, de manière à rehausser la qualité et à élargir l'accès.** Lorsque le diagnostic est solide et étayé des démarches plus concrètes, les interventions peuvent consister à améliorer ou à repenser la stratégie de réglementation. Il peut s'agir de renforcer les capacités techniques des instances de réglementation ou de supervision via la formation. La révision des stratégies de réglementation peut consister à élaborer des contrats de concession novateurs, à faire progresser des modèles de prestation publique/privée hybrides, à plafonner les prix ou à encadrer le coût du service. Ces interventions doivent explicitement indiquer comment elles entendent mettre en place des structures d'incitation propices à la stabilité des politiques publiques, mais qui répondent aux demandes des institutions

politiques et leur rendent des comptes. Les propositions doivent préciser quelles sont les entités qui sont techniquement indépendantes et les mécanismes garants de la responsabilité politique et de la participation du public. Les propositions peuvent aussi instaurer des mécanismes de protection des consommateurs, dont des organisations de défense et de protection des consommateurs.

- **Réduction des asymétries de l'information pour renforcer la légitimité.** Les interventions peuvent appuyer les actions des autorités (le pouvoir exécutif et/ou législatif) et de la société civile afin que le processus de changement soit mis en œuvre de manière ouverte, transparente, crédible et participative. Elles peuvent apporter leur concours aux consultations publiques, aux campagnes dans les médias et aux mesures incitant la société civile à prendre part au débat. Si l'objectif est d'atténuer les asymétries de l'information et les problèmes d'agence, une instance de réglementation peut recourir aux appels d'offres et à la concurrence par comparaison pour encourager les entreprises à communiquer des informations. Elle peut aussi imposer le paiement de commissions et de pénalités, réglementer les prix et utiliser des contrats à court terme, dont des clauses de reconduction des appels d'offres dans des contrats à plus longue échéance. Ces mesures devraient faciliter le suivi, par les pouvoirs publics comme par l'ensemble de la population.
- **Gestion des ressources financières et des incitations pour un accès élargi.** Les interventions peuvent utiliser les subventions directement pour élargir l'accès, ou pour instaurer des partenariats avec des acteurs, privés ou autres, dans le même objectif. Elles peuvent aussi appuyer la recherche de conseils sur les moyens les plus efficaces de mobiliser les ressources qui seront éventuellement dégagées par les gains d'efficacité afin d'obtenir un accès élargi pour les pauvres. Elles peuvent soutenir l'instauration de mécanismes de prix ou la création de coopératives de clients servant à la régulation des prix. Si l'option de la privatisation a été retenue, les propositions peuvent aussi étudier comment promouvoir la prise de participation dans des entités de services publics privatisées afin que les clients deviennent des actionnaires. Enfin, les interventions peuvent englober des efforts visant à renforcer la capacité de négociation des pouvoirs publics qui cherchent à conclure des accords avec des prestataires privés, par exemple des partenariats public-privé (PPP). Dans ce cas, une aide à la mise en place d'unités chargées des PPP au sein de l'administration publique peut également être envisagée.
- **Encouragement du développement du secteur privé.** Les propositions peuvent contribuer à l'introduction d'un cadre juridique propice à l'investissement, à l'élargissement de l'accès à des droits garantis sur les actifs économiques pour les pauvres (population et individus) et à l'extension de la participation de la population locale à la prestation des services.
- **Maîtrise des risques de dislocation économique et sociale.** Les propositions peuvent comprendre des interventions visant à aider ceux qui ont été perturbés par le processus de réforme. Il convient de porter une attention particulière aux secteurs susceptibles de produire l'impact le plus fort sur les femmes et les catégories de population marginalisées.

Dans toutes les interventions énumérées ci-dessus, le Fonds cherchera naturellement à promouvoir les initiatives viables à long terme et qui tiennent compte de leurs conséquences possibles sur le plan économique, social, politique et institutionnel.

Comment savoir si ce que nous faisons a un impact ?

Les programmes financés par le F-OMD dans ce secteur devront démontrer que les résultats qu'ils visent sont crédibles et mesurables. Il faudra donc que les demandes adressées au Fonds définissent des indicateurs critiques permettant de quantifier et de suivre les progrès, ainsi que des mécanismes de collecte de données pendant et après la mise en œuvre des programmes. Plusieurs indicateurs doivent être pris en compte dans la formulation des propositions : la mesure de l'accès aux services publics, exprimée par exemple par la variation des taux de couverture, de l'accès de ceux qui étaient jusque-là exclus et des individus situés dans le bas de la fourchette des revenus, et particulièrement les femmes pauvres. Il serait également possible d'évaluer l'impact en se fondant sur les variations de l'efficacité de la prestation des services publics, telle que mesurée par la variation des prix et des coûts de la prestation. Enfin, le suivi de l'évolution de la satisfaction des usagers par le biais d'enquêtes et des résultats des initiatives de consultation permettrait de faire le point sur la durabilité du processus.

Version finale, 21 mai 2007

ⁱ OCDE, 2006, *Vers une croissance pro-pauvres : les messages clés*, Réseau du CAD (Comité d'aide au développement) sur la réduction de la pauvreté.

ⁱⁱ Botchway, Karl, 2001, *Paradox of Empowerment: Reflections on a Case Study from Northern Ghana*, in *World Development*, vol. 29, n° 1, pp. 135-153.

ⁱⁱⁱ On estime que, sur 2005-2010, les pays à revenu intermédiaire devront mobiliser entre 5,5 et 7,0 % de leur PIB, et les pays à revenu faible entre 7,5 et 9,0 %, pour faire face à leurs besoins d'investissement dans les services publics. Voir Briceño-Garmendia, Cecilia, Antonio Estache et Nemat Shafik, 2004, *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*, World Bank Policy Research Working Paper 3468, Banque mondiale, Washington, D.C. ; d'après les estimations de l'OCDE, sur la même période, les besoins d'investissement annuels dans les services publics représenteront au total 356 milliards de dollars dans les pays à revenu intermédiaire, et 109 milliards de dollars dans les pays à revenu faible. Rien que sur le continent africain, il faudra de 17 à 20 milliards de dollars par an. Voir OCDE, 2005, *The DAC Guiding Principles on Infrastructure for Poverty Reduction*, version non définitive, août 2005, Paris.

^{iv} À propos de l'importance du contexte politique global pour l'efficacité des stratégies de réglementation, voir Pablo Spiller et M. Tommasi, 2003, *The Institutions of Regulation: An Application to Public Utilities. Handbook of Telecommunications Economics*. Voir également Banque interaméricaine de développement, 2006, *The Politics of Policies – Economic and Social Progress in Latin America* (chapitre 9).

^v La participation de l'État à la fourniture de services publics peut également être souhaitable pour d'autres raisons, notamment parce qu'il est difficile de mettre en place les servitudes (droits de passage) souvent nécessaires à l'édification de l'infrastructure, ou parce que l'utilisation des services publics engendre fréquemment des externalités considérables (la consommation d'eau potable et l'accès à des moyens d'assainissement, par exemple, ont des effets bénéfiques sur la santé publique). Cette analyse s'appuie sur les travaux de Gómez-Ibañez (2003).