Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique

Gouvernance en Afrique
www.afrique-gouvernance.net

Gouvernance et services publics

Pour ne pas renoncer au rêve du développement

Cahier de propositions n°2010-05

Gouvernance et services publics

Pour ne pas renoncer au rêve du développement

Cahier rédigé et coordonné par Falilou Mbacké Cissé
avec l'assistance de SidikiDaff, Mormar Lissa Dieng et Karine Goasmat
Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique

Remerciement aux animateurs nationaux et aux alliés des différents pays

Cahier n°2010-05
Diffusion : disponible sur le site ressources de l'Alliance
www.afrique-gouvernance.net

Préface

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique regroupe des acteurs engagés dans la réflexion et l'action, soucieux de promouvoir en Afrique et dans le monde, un dialogue sur la gestion des affaires publiques. L'Alliance a pris la relève, à partir de 2003, d'une initiative interafricaine de dialogue sur la gouvernance. Son ambition est de contribuer à l'émergence d'un projet de gouvernance profondément ancré dans les réalités des sociétés africaines.

Pour l'Alliance, la gouvernance est l'art de la gestion cohérente des affaires communes à tout groupe. Elle est donc faite d'une somme de valeurs, de principes et de méthodes qui ne sauraient être séparés. Comment gouverner ? Comment se gouverner ? sont deux questions éternelles qui appellent des réponses spécifiques dans le temps et dans l'espace, et sont intimement liées à la culture des acteurs concernés et aux défis du moment. Car parler de gouvernance oblige à s'interroger, entre autres, sur : comment pense-t-on les rapports entre le collectif et l'individuel ? Comment pense t-on le rapport au pouvoir ? Comment pense t-on le rapport à la chose publique ?

La question de la gouvernance doit donc être appréhendée par rapport au contexte réel de ce qu'il faut gouverner et en rapport avec le patrimoine institutionnel, humain et financier disponible pour ce faire. Pour l'Alliance, il ne saurait exister un modèle universel et « passe-partout » de gouvernance ; mais des principes universels communs doivent inspirer tous les modèles.

Près d'une dizaine d'années de collecte et d'analyse de la parole et des expériences d'une grande diversité d'acteurs de la gestion publique nous ont amené à penser que le défi de la refondation de la gouvernance en Afrique passe par :

1- *la mise au cœur du débat sur la refondation des valeurs endogènes et des principes partagés,* en ce sens que les valeurs et les principes sur lesquels s'adossent les modèles de gouvernance doivent être pensés à partir de référentiels communs, connus et reconnus par les populations. Les crises de gouvernance sont fondamentalement le reflet d'une crise des valeurs, notamment morales et éthiques, dont la remobilisation est une condition sine qua non d'une action publique de qualité et de sociétés apaisées, construites sur de forts consensus en matière de gestion de l'espace public. C'est la raison pour laquelle nous préférons le concept **de gouvernance légitime*,* parce que la gestion des affaires publiques et l'exercice des pouvoirs qui y sont liés doivent être au service du bien commun, avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs.

2- La mise au cœur du processus de la refondation de l'expérience des acteurs, parce que pour nous chaque acteur est le meilleur expert de sa propre réalité et mérite, à ce titre, d'être écouté; parce que les propositions de reforme de la gestion des affaires publiques ne doivent pas être imposées de l'extérieur, ni provenir de réflexions abstraites. Mais elles doivent être le fruit d'un croisement des aspirations, des regards critiques et des expériences concrètes dont l'analyse doit servir à l'amélioration des pratiques de gouvernance.

3- l'articulation de l'unité, indispensable pour réussir avec la grande diversité des acteurs, parce que la participation de chaque individu, de chaque groupe à l'édification d'une nation dépend de la place que la collectivité accorde à l'affirmation et à l'épanouissement de son identité. Pour l'Alliance, l'unité ne se confond pas avec la négation de la diversité mais correspond plutôt à leur articulation harmonieuse.

4- l'articulation des échelles de gouvernance du niveau local au niveau mondial plutôt qu'un cloisonnement des échelles, parce que nous estimons que l'amélioration de la gestion des affaires publiques passe par une mise en partenariat des échelles de territoire et la recherche de complémentarité entre les rôles et responsabilités des acteurs et des moyens disponibles sur la base du principe de subsidiarité active, plutôt que par une répartition mécanique des compétences.

5- l'enracinement dans le local pour refonder la gouvernance, car le niveau local est le niveau stratégique pour une décentralisation effective. L'espace local offre la possibilité d'inventer et de mettre en application de nouveaux modes de gestion participative et légitime des affaires publiques nécessaire tout simplement au développement. L'échelle locale est également le niveau idéal pour : d'une part, la création de richesses endogènes et l'amélioration des conditions de vie des populations et, d'autre part la prévention et la régulation des conflits inhérents à toutes les sociétés en mutation.

Les propositions qui sont dans ce cahier sont construites à partir de l'analyse de la parole et de l'expérience concrète des acteurs africains au travers de la grille ci-dessus. Notre souhait est qu'elles inspirent les multiples et diverses reformes de la gestion publique qui sont en cours ou à venir dans les pays du continent.

Ousmane SY

Coordinateur de l'Alliance pour Refonder
la Gouvernance en Afrique
Bamako - Mali

I - Introduction générale

L'État n'a de sens, et sa construction politique n'est durable que si son « utilité sociale » est établie. Sous ce rapport, le développement de services publics répondant aux besoins et aspirations des populations est à la fois un impératif et un sacerdoce pour la puissance publique. La délivrance de services publics doit être perçue comme une mission régalienne de l'État qui seul, est en mesure de garantir l'équité et la justice dans l'accès des populations au bien être social. C'est donc à l'aune de sa capacité à prendre en charge les besoins incompressibles des citoyens, à travers le service public, que se mesurent la crédibilité et la viabilité d'un État.

De la même manière, l'accès des populations aux services socio-économiques de base comme l'éducation, la santé ou le transport est une exigence morale, un droit, et une nécessité pour les populations qui aspirent naturellement à un développement harmonieux. Il constitue une question vitale pour les sociétés elles-mêmes, tant il est vrai que le « vivre ensemble » repose largement sur les avantages qui y sont attachés pour toute la communauté, et pour chaque citoyen. La satisfaction des besoins sociaux participe naturellement de la cohésion et de la stabilité des nations, de l'épanouissement individuel et de la prospérité collective des sociétés humaines. Dans ce sens, le service public est un élément fondamental de régulation sociopolitique, surtout dans un contexte de grande pauvreté.

En Afrique, cinquante ans après les indépendances, le constat global qui s'impose est que la fourniture de services publics a fatalement suivi la courbe de décrépitude de l'État post-colonial. Avec une conception patrimoniale du pouvoir, la perpétuation d'une administration coloniale, le manque de vision et de projet commun, les mauvais choix de priorité dans les dépenses publiques, le clientélisme, la corruption et le favoritisme ethnico-clanique, ou encore la faible valorisation des compétences et des ressources en tous genres, la fourniture de services publics est aujourd'hui caractérisée par des insuffisances chroniques et des déséquilibres sociaux et territoriaux sans cesse grandissants.

Or, si le défi majeur du développement est le bien-être des populations, l'une des réponses à ce défi consistera dans la capacité des pouvoirs publics à offrir aux populations des services publics de base, en quantité et en qualité satisfaisantes.

De toute évidence, le lien dialectique entre « État », « société » et « services publics » établit que sur le Continent noir, la crise de l'État post-colonial, et subséquemment la crise multipolaire qui frappe les sociétés africaines n'ont pas manqué d'affecter considérablement le service public. L'inefficacité et l'inadéquation des modes actuels de régulation de l'offre de services publics de base constituent un grave sujet de l'heure.

Fondamentalement, la crise de la gouvernance – *qui est au cœur du sous-développement en Afrique* – est un facteur déterminant de la crise du service public. Dès lors, il est illusoire de penser que les changements attendus dans la délivrance de services aux populations se produiront simplement par le fait d'experts, la révision des organigrammes et des procédures, ou le relookage de l'administration. Plus que cela, ces changements interpellent, entre autres, sur le sens et la finalité de l'action publique, sur l'intelligibilité et l'appropriation collective du service public, sur les différents acteurs et leur rôle respectif, sur les interdépendances à assumer et les articulations à bâtir. En somme, ces changements attendus commandent de s'intéresser à la gouvernance.

Telle est la doctrine de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) qui a été éprouvée au terme d'un important travail réalisé sur cette thématique, et qui a abouti au présent Cahier de propositions.

En effet, le chantier régional conduit depuis 2007 sur la délivrance de services publics de base a permis de démontrer et de décrire le lien entre le déficit ou l'inadéquation des modes de gouvernance et les problèmes analysés dans le secteur. Au-delà, il a également permis d'esquisser des pistes de réflexion, de recherche et d'action capables d'améliorer l'offre et l'accessibilité de services publics, en nombre et de qualité.

En interrogeant à la fois les orientations politiques, les configurations institutionnelles ainsi que les pratiques des Institutions et des hommes au niveau du secteur, ce travail est structuré par cette conviction de l'ARGA que la gouvernance est un concept opératoire. Elle est une pratique concrète qui ne peut se satisfaire simplement de considérations globales. Elle ne vaut que par ses applications concrètes. Ainsi, il a été réalisé sur la base de recueil d'expériences des acteurs, d'analyses croisées, de mise en débat, et d'élaboration de propositions.

II - Services publics et pauvreté en Afrique : de l’échec des États a répondre aux besoins et aspirations des populations

Un État légitime, c’est un projet de société qui offre de bonnes conditions de vie aux citoyens. Or, le niveau de satisfaction des besoins économiques, sociaux et culturels est étroitement lié à la qualité des services auxquels l’ensemble de la population peut effectivement accéder, sans exclusive. Sous ce rapport, la délivrance de services publics est une quête permanente en réponse à la crise multiforme que vit l’Afrique.

Naturellement, les populations africaines aspirent à une meilleure existence. Elles réclament des services publics, une administration qui fonctionne, et des dirigeants exemplaires. Bref ! Elles ont besoin d’État véritable. Pourtant, malgré diverses initiatives - à toutes les échelles, et de tous les acteurs - la pauvreté, en Afrique subsaharienne, est devenue endémique et continue de saper la légitimité de l’État. Paradoxalement, l’engagement - *par tous et partout* - est sans précédent, pour assurer une vie décente à chaque être humain. C’est que dans le fond, les modes de régulation de la délivrance de services publics sont inadaptés.

2.1 - Une pauvreté endémique qui parachève le processus de perte de légitimité de l'État africain post colonial

L'une des manifestations de la crise de l'État africain post-colonial est, sans doute, son incapacité à répondre effectivement aux aspirations légitimes des populations, notamment par une offre continue et globale de services publics.

Des statistiques récentes de la Banque mondiale établissent qu'en l'espace de 25 ans, la pauvreté a connu un net recul dans le monde sauf en Afrique subsaharienne où le nombre de pauvres continue d'augmenter. Elle est la seule région du monde où, en pourcentage, la pauvreté est à l'état stationnaire[1]. Pire, elle croît en valeur absolue avec 384 millions de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour en 2005, contre 202 millions en 1981.

Dans cette trajectoire décadente, et à côté du désastre institutionnel et économique, c'est assurément la profonde dégradation des conditions de vie des populations qui est le phénomène le plus préoccupant, au point que la lutte contre la pauvreté est devenue le thème de ralliement des États, de la société civile et des organisations internationales.

Cette tension entre les attentes de la société et la défaillance de l'État est un signe patent de la crise de gouvernance. Les populations ont bien souvent un point de vue très critique sur l'État, jugé inefficace, au service d'ambitions personnelles, éloigné des préoccupations des citoyens, marqué par la corruption.

Il est probable qu'aux indépendances, les dirigeants africains avaient développé une certaine vision de la relation entre « État », « société » et « services publics ». Les jeunes États s'étaient engagés à assurer le bien être de l'ensemble de leur population à travers la fourniture d'une gamme variée de biens et services. En effet, pour donner du sens à leur existence et tenir les promesses de l'indépendance fraîchement acquise, les États africains ont tenté d'organiser et de fournir un certain nombre de services publics dans une logique centralisatrice, une approche interventionniste, et autant que le permettaient les moyens rarement disponibles, du reste.

Aujourd'hui, le constat est unanime sur les difficultés de l'État africain post-colonial à assurer aux populations un service public de qualité, et en quantité. Nombre de programmes et réformes sont pourtant initiés pour lutter contre la pauvreté.

---

1 50 % en 2005 contre 51 % en 1981avec un pic de 58 % en 1996

Il en est ainsi au plan international avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui traduisent depuis 2000, cet engagement de la communauté internationale tout entière à réduire de moitié la pauvreté dans le monde à l'horizon 2015. Toutefois, les différentes revues d'étape sont assez pessimistes sur les chances pour l'Afrique subsaharienne d'atteindre ce résultat. Contrairement à l'Asie qui est assurée d'y parvenir, et l'Amérique latine qui y arrivera lentement mais sûrement. En effet, s'ils mentionnent, au sujet de l'Afrique subsaharienne, quelques succès encourageants parmi les huit objectifs du millénaire, les analystes sont encore très réservés sur la possibilité de cette région du monde à améliorer encore substantiellement les conditions de vie de ses populations à six ans de l'échéance.

Au plan interne, les États ont élaboré des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) définissant leurs politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Initiées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ces stratégies de réduction de la pauvreté sont censées mettre en relation les États et les bailleurs de fonds dans l'optique de réaliser les OMD, entre autres.

A la vérité, les stratégies de réduction de la pauvreté n'ont pas davantage réussi à sortir un nombre significatif d'africains de la misère. Dans pratiquement tous les pays de l'Afrique subsaharienne, plus de la moitié de la population vit aujourd'hui encore sous le seuil de pauvreté.

Cette pauvreté massive et chronique semble donc défier toutes les stratégies définies jusque là. Au demeurant, le faible rendement en Afrique de ces stratégies nationales et internationales est d'autant plus préoccupant que DSRP et OMD ont fondamentalement moulé la vision des États post-coloniaux qui semblent avoir renoncé au rêve du développement, pour se résoudre à simplement réduire la pauvreté. Il est surtout préoccupant du fait qu'en établissant un lien étroit entre « services publics » et « réduction de la pauvreté », ces différentes stratégies, par leur faible performance, donnent la mesure des difficultés à améliorer les services aux populations.

2.2 - Les modes actuels de régulation de l’offre de service public sont inadaptés

Pour jouer pleinement leur rôle et consolider les indépendances nouvellement acquises, les États post-coloniaux ont tenté, à travers le service public, de répondre aux aspirations de leurs peuples. En effet, l'État s’était donné des prérogatives considérables dans la production et la fourniture d'une large gamme de biens et de services. Institués et gérés dans une approche interventionniste, centralisatrice et dirigiste, les services publics ont naturellement suivi la courbe de déchéance de l’État lui même. Logiquement, la conception patrimoniale du pouvoir, la gestion catastrophique des affaires et des biens publics, et l’absence de projet collectif fondé sur l’intérêt général ont sérieusement compromis toutes chances d’instituer des services publics performants.

Les obstacles à la fourniture satisfaisante de services publics ont été amplifiés en Afrique par deux décennies de programmes d’ajustement structurel imposés de l’extérieur, et qui ont eu des conséquences désastreuses au plan social, économique et institutionnel. En prônant « Moins d’État » sans jamais réaliser « Mieux d’État », les programmes d’ajustement structurel ont davantage contribué à l’affaiblissement de l’offre de services publics, et au discrédit des institutions publiques. L’objectif ultime de stabiliser les économies africaines et de les arrimer à l’économie de marché globalisée a définitivement compromis les politiques sociales des États, et démantelé le minimum de services publics qui existaient jusque là. Plongeant et perpétuant ainsi des masses entières d’africains dans la misère.

Dans un tel contexte, les réformes de l’administration publique sous-jacentes à la lutte contre la pauvreté, et tendant à renforcer la « capacité de servir » des institutions publiques, n’ont pas toujours porté les fruits escomptés.

En effet, la plupart des États africains ont initié depuis quelques années des réformes de l’organisation et du fonctionnement du secteur public aux fins d’améliorer l’action publique en général. Il s’est agi de définir et d’accompagner la restructuration des administrations publiques aussi bien du point de vue de leurs performances techniques que financières et comptables. Inspirées de l’extérieur et conduites au « sommet », ces réformes dites de modernisation de l’État ou développement institutionnel n’ont pas pu insuffler une dynamique suffisamment porteuse au service public.

Dans la même lancée, en partant de l’hypothèse que les dysfonctionnements du service public et le mauvais rendement qui en découle sont imputables aux mauvaises conditions

matérielles et techniques de délivrance du service public, une perspective fonctionnelle proposait de «moderniser» le service public, notamment en améliorant le cadre et en perfectionnant les outils de travail. A côté donc de l'approche institutionnelle de la réforme du service public, une approche fonctionnelle s'est également développée sans davantage inverser la tendance de la pauvreté et du déficit de services publics.

Certes, les États ont fait œuvre utile en réinterrogeant leur dispositif institutionnel et les mécanismes fonctionnels mais dans le fond, ils semblent avoir pêché à la fois dans leur vision, dans l'approche et dans le contenu des réformes.

Les difficultés de telles initiatives – *qui ont tout de même le mérite d'exister et de s'intéresser aux conditions de vie des populations* – s'expliqueraient selon certains par les repères génériques utilisés - notamment par les OMD - qui ne permettent pas d'apprécier à leur juste valeur les progrès réalisés par les États africains. Paradoxalement, d'autres régions du monde ont pu avancer sans jouir de discriminations positives quelconques. Mieux, c'est l'utilisation de ces repères standards qui fondent les États africains à demander plus d'efforts de « scaling up », et à prétendre ainsi à davantage d'aide publique au développement.

Il ressort au moins que l'accroissement significatif de la fourniture de services publics tel qu'on le souhaite pour l'Afrique appelle une réflexion au-delà des principes qui sous-tendent les OMD, les DSRP et les réformes publiques, notamment une mobilisation de la communauté internationale et des États, un engagement sur les ressources financières, une communauté d'experts, une batterie d'indicateurs et la définition d'un agenda.

Il est vrai que dans un contexte de tension continue entre une offre de services publics dérisoire et une demande sociale de plus en plus forte, complexe et exigeante, le débat sur l'accès aux services publics interroge forcément les modes de régulation. Il s'agit alors de rendre possible la prise en compte de la diversité des intérêts, entre les membres de toutes les communautés et aux différentes échelles territoriales, et de construire, par des processus délibératifs, des réponses conformes aux valeurs partagées.

Il y a bien évidemment un lien étroit et réciproque entre la légitimité de l'action publique locale - *agir pour des objectifs jugés pertinents par la population* - et son efficacité - *obtenir des résultats*. En somme, la délivrance de services publics appelle la construction collective d'un système de valeurs, de structures et de modes de faire fondés sur les principes d'équité, d'éthique, d'inclusivité et de responsabilité. Ce qui, globalement, pose une problématique de gouvernance.

III - La délivrance de services publics de base pose fondamentalement une problématique de gouvernance

Les difficultés du service public sont étroitement liées à celles de l'État. Elles ont en commun de procéder d'une crise de gouvernance. En somme, pour se donner les chances de répondre effectivement aux besoins et aspirations des populations africaines, il convient aujourd'hui de réfléchir le service public par de nouvelles approches fondées sur la gouvernance. Dans le même temps, la fourniture de services publics devrait intégrer un certain nombre de principes de gouvernance pour améliorer l'efficacité de l'action publique, et produire *in fine* des services et des richesses profitables à tous.

3.1 - Penser le service public par de nouvelles approches fondées sur la gouvernance

Il convient de redéfinir de nouvelles approches pour tenter de répondre à la crise du service public, en mettant en avant les questions de gouvernance. L'Alliance pose comme postulat de base que l'amélioration de la délivrance de services publics résultera, non pas de propositions nouvelles dans le cadre d'une logique conceptuelle et opérationnelle classique, mais bien du renouvellement de la manière de penser et d'aborder la gouvernance des services publics de base en Afrique.

Cette entreprise de connexion du service public et de la gouvernance - *comprise ici comme l'ensemble des processus mis en œuvre pour gérer les interfaces entres les acteurs, les territoires, les ressources, dans leurs dimensions à la fois politique, économique, sociale et environnementale* - s'ouvre alors sur le défi de repenser les services publics de base dans la perspective de promouvoir l'intégration ainsi qu'un fort sentiment d'appartenance et de confiance des populations envers l'État. Dans cette perspective, un certain nombre de questions se posent, notamment :

- comment assurer un accès équitable à un service public de qualité à l'ensemble des populations dans un contexte où les Institutions publiques sont inadéquates, et sont génératrices de crise sociale et politique?
- comment articuler les territoires, et surtout les différentes échelles de gouvernance dans un contexte où les processus de décentralisation poussent plutôt à l'émiettement du territoire et à l'émergence de plusieurs catégories d'acteurs ?
- quels acteurs et quels types de partenariat seraient susceptibles de renforcer l'effectivité et d'améliorer l'efficacité de la délivrance des services publics de base ?
- comment institutionnaliser des mécanismes et des processus sociaux dans la délivrance de services publics de base ?
- comment répondre à une demande sociale de plus en plus complexe et exigeante dans des pays sous-développés, confronté à la rareté des ressources de tous ordres ?
- comment se déclinent les rôles et responsabilités des différents acteurs aux plans économique, social, politique et environnemental ?

En fait, et au-delà des thèses plus ou moins réductrices qui lie le service public à la seule lutte contre la pauvreté, l'Alliance inscrit la question de la délivrance de service public dans une perspective plus large qui est celle de la refondation de la gouvernance. Par la réponse effective et efficace aux préoccupations des populations qu'il permet, le service public est perçu en soi comme une stratégie de renouvellement des règles de gestion de l'espace public national et des liens entre acteurs, et au bout du compte comme une méthode de revitalisation de l'État africain post-colonial.

3.1.1 - La délivrance de services publics de base : un levier privilégié de refondation de l'État africain post colonial

Cette vision repose sur une certaine conception de la gouvernance, précisément sur la gouvernance légitime que prône l'Alliance, et qui se définit comme l'*art de gérer les affaires publiques et d'exercer les pouvoirs au service du BIEN COMMUN avec l'adhésion et sous le contrôle de ceux sur qui s'exercent ces pouvoirs*. Elle postule que l'Afrique doit collectivement concevoir et mettre en place une gouvernance dans laquelle les différents acteurs se reconnaissent, et qui répond à leurs aspirations. A côté donc de la connaissance et de la reconnaissance des règles et des institutions par les populations africaines, la légitimité de la gouvernance renvoie fondamentalement à la capacité de l'État à répondre aux aspirations matérielles et immatérielles des citoyens. Dans cette acception, la délivrance de services publics de base, effectifs et efficaces, est une condition de légitimité des États en ce qu'elle institue, et donne du sens aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Cette approche du service public est ensuite étroitement liée à l'entreprise de refondation de l'État africain post-colonial. En effet, la crise de l'État, et la nécessité de le refonder sont manifestes au regard de la faible efficacité de ses interventions au service de la société. Or, la légitimité de tout acteur public – *de l'État, en premier* – trouve sa source première dans l'adéquation entre l'action publique et les attentes des citoyens. Historiquement, l'incapacité à instituer et à fourniture des services publics satisfaisants est alors un facteur déterminant de la perte de légitimité de l'État africain post-colonial ; facteur sur lequel il faut agir prestement. Dans ce sens, le développement des services publics est une condition *sine qua non* à l'établissement ou à la restauration de la confiance envers les institutions, et plus particulièrement entre l'État et les populations.

La condition première de l'efficacité de l'action publique est que les objectifs poursuivis soient conformes aux attentes de la population, et aux réalités du pays. Ce n'est pas la moindre des difficultés. Comment y parvenir ?

En réponse, l'Alliance définit le Local comme le niveau stratégique de refondation de la gouvernance, et comme le palier où se construit avec pertinence la réponse aux aspirations sociales et économiques des populations, à travers notamment la décentralisation.

3.1.2 - La décentralisation comme facteur d'amélioration de la délivrance de services publics de base

Si l'élan de réconciliation entre l'État et la société doit se traduire par une plus grande offre de services publics, celle-ci doit inévitablement tenir compte de la proximité de la demande et de l'action qui lui répond, et assurer une prise en charge différenciée des divers besoins en présence. De ce point de vue, l'Analyse systémique de la gouvernance milite pour une approche du service public par « le bas », donc par la décentralisation.

En effet, la décentralisation comme facteur d'amélioration de la délivrance de services publics repose au moins sur trois hypothèses.

La première est que cette politique publique de base crée une plus grande proximité entre la demande et l'offre de services publics, et permet à ce titre de circonscrire avec exactitude et exhaustivité les besoins des populations, pour y apporter ensuite des solutions adaptées, justes et durables. Cette mise en relation directe et instantanée favorise une « pensée locale » déterminante par la connaissance sociale des réalités qu'elle offre aux institutions et aux managers des services publics.

La deuxième est que la décentralisation, dans son dessein politique de démocratie participative, permet de répondre aux besoins des populations, tout en les incluant à la fois en tant qu'acteurs et destinataires de l'action publique. Cette responsabilisation directe du citoyen dans la formulation et dans la conduite des affaires locales en général, génère inévitablement de la plus-value pour les services publics, notamment en termes d'appropriation collective des services et biens publics, de transparence dans la gestion, et de régulation.

Enfin, la troisième hypothèse est que la décentralisation peut libérer l'action publique des pressions étrangères dans des contextes où, par différents moyens, des injonctions extérieures – *notamment, celles des organisations internationales et des grandes multilatérales* – tentent d'imposer à l'État central des priorités, des objectifs et des codes de conduite. Cette liberté d'action locale, est du reste la première condition d'une gouvernance locale légitime, et d'une action publique locale adéquate.

Avec un tel potentiel, l'externalité positive majeure du service public serait sa contribution à une plus grande légitimation des institutions publiques. Par son efficacité, il ferait la preuve de la capacité des institutions publiques – *notamment locales* – accroîtrait leur crédibilité, et renforcerait leur leadership. Les relations entre les populations et les institutions publiques

locales en s'améliorant, trouverait ainsi un sens réel aux yeux du citoyen qui reconnaîtrait les pouvoirs publics, et s'en identifierait d'abord au niveau local, puis au plan national.

Il importe donc aux échelles locale et nationale de répondre aux besoins et aux aspirations des citoyens. Pour ce faire, l'État et les collectivités locales doivent développer les capacités requises pour offrir à tous des services publics de qualité, durables et en adéquation avec la demande populaire.

3.2 - Reposer la gouvernance du service public sur des principes communs pour guider le travail des pouvoirs publics

L'incapacité des différentes réformes administratives à répondre à la quête d'efficacité de l'action publique est assez édifiante sur la prégnance de la gouvernance dans la gestion des biens publics en général, et dans la fourniture de services publics en particulier. La bureaucratie de l'État - *généralement astreinte à la seule obligation de moyens, grandement portée sur des règles et procédures le plus souvent inadaptées* - est manifestement inapte à résoudre la question des services aux populations. il faut aujourd'hui relever le défi de reposer la gouvernance du service public sur des principes communs qui doivent fonder et guider le travail des pouvoirs investis de mission de service public

3.2.1 - Il existe bien un art commun de la gouvernance qui s'applique au service public

Le travail mené par l'Alliance depuis une décennie sur la problématique de la gouvernance en Afrique, conforté et enrichi par d'autres travaux menés sur le continent et ailleurs, aboutit à poser un certain nombre de principes susceptibles de renforcer l'efficacité de l'action publique, au travers d'une bonne compréhension de certaines règles fondamentales de la gouvernance en général.

Déjà, en 2002, le « Forum de Bamako » - *aboutissement de tout un travail de collecte et d'analyse d'expériences mené par l'Alliance dans onze pays en Afrique de l'Ouest et du Centre* - mettait en relief quelques idées forces d'une gouvernance réconciliant enfin *légalité formelle* et *exigence de légitimité*, et qui posent que :

- la gouvernance doit développer les régulations, fondées sur l'équité et les exigences du développement durable, menacées lorsque le marché règne en maître ;
- le domaine de la gouvernance englobe simultanément toutes les échelles de territoire, du local au mondial ;
- la construction d'une nouvelle gouvernance n'est pas l'addition de reformes à chaque niveau, pensées séparément, mais un processus unique de changement ;
- l'objet du changement ne se limite pas aux institutions, aux règles, aux compétences de chaque niveau ; il concerne bien plus encore les relations, les articulations, les « interfaces » entre les différents niveaux de gouvernance et la mise en œuvre du principe de subsidiarité pour organiser des compétences partagées.

Ces règles fondamentales – *voire refondatrices* – de la gouvernance s'appliquent bien évidemment au service public aujourd'hui confronté entre autres aux défis de l'inclusion, de la vision partagée, de la préservation de l'environnement, de la relation entre acteurs et entre échelles de territoires, et donc de l'effectivité et de la performance de l'action publique.

Sur la base de ces règles refondatrices, et convaincue que les idées utiles à l'action naissent de l'action elle-même, et qu'en transformant les actions en connaissances, on constitue un capital d'idées utiles pour agir, l'Alliance a engagé depuis 2002 un travail basé sur les expériences concrètes d'acteurs pour tester et décliner ces idées forces dans la gouvernance du service public. Elle a ainsi identifié dans cette masse significative d'expériences des principes communs de gouvernance qui donnent du sens et de la pertinence aux règles et procédures de définition et de mise en œuvre du service public.

La principale leçon tirée de cet important travail est qu'il existe bien un art commun de la gouvernance, et que la similitude entre les difficultés rencontrées et les solutions envisageables par tous les services publics n'est pas neutre. Elle indique bien que le service public en général doit être fondé sur des principes directeurs, des principes constants qui doivent guider le travail des pouvoirs investis de missions de services publics. Ces principes doivent être placés au cœur de la problématique de délivrance de services publics de base.

3.2.2 - De quelques principes de gouvernance du service public

A la suite de l'Alliance, « AFRICITES 3 », tenue en décembre 2003, à Yaoundé, et qui avait pour thème central « la délivrance des services publics de base », a permis, sur cette thématique, de systématiser et de valider de manière consensuelle un certain nombre de principes. Ces principes doivent fonder des politiques efficaces et efficientes de délivrance des services, adaptées aux exigences de construction de l'État et de la société en Afrique.

Au nombre de six, ces principes, dits **«** principes de Yaoundé **»**, sont ainsi déclinés :

- l'**enracinement** : le service public doit être profondément ancré dans la population, c'est-à-dire correspondre à ses habitudes culturelles, ou encore à son niveau technique et financier.
- la **coopération** : la délivrance de services publics doit relever d'une coproduction de tous les acteurs, une coopération qui implique à la fois l'État et les collectivités locales, la population et les administrations, le secteur public et le secteur privé.
- l'**Inclusivité** : l'accès aux services de base pour l'ensemble de la population est une exigence éthique et républicaine. Dès lors, les pouvoirs publics tirent forcément leur légitimité de leur capacité à assurer les services à l'ensemble de la population sans exclusive.
- l'**ingénierie institutionnelle :** les structures doivent être construites conformément à leur vocation, c'est-à-dire qu'il doit y avoir adéquation entre le mode d'organisation et de fonctionnement des institutions et les principes qu'on leur demande de mettre en œuvre. Pour cela, il convient de concevoir des organisations effectivement aptes, tant par leur structure elle-même que par la culture, les habitudes, la formation et l'expérience de leurs membres.
- l'**agrégation** : il est nécessaire de concilier la diversité et l'unité. Les institutions doivent pouvoir gérer à la fois la diversité des situations et l'unité des problèmes, agréger de proche en proche les problèmes locaux en une vision globale, inscrire l'action quotidienne dans une perspective globale et à long terme.
- le **développement des ressources humaines** : les capacités locales doivent être à la hauteur des missions confiées. Pour ce faire, il faut des ressources humaines adaptées, à la fois capables de dialogue, de coopération et de vision dans le cadre d'échange d'expériences.

Au-delà donc de la définition des principes de gouvernance pour des services de base effectifs et efficaces à l'ensemble des populations africaines, l'Alliance s'est particulièrement préoccupée de produire de la connaissance sur leur mise en œuvre *in situe*. En effet, un important travail engagé depuis 2007 a permis de renseigner le niveau d'intégration de ces principes dans la délivrance de services publics au niveau de grandes villes africaines. Elle a ainsi relevé les difficultés et les opportunités de leur application, et mis en exergue des problématiques majeures de gouvernance du service public. Elle a surtout proposé des voies innovantes dans le cadre d'une initiative pilote sous-régionale sur la délivrance de services publics de base.

IV - De l’initiative pilote de l’Alliance sur la délivrance de services publics de base

Depuis toujours, l’efficacité de l’action publique a été un thème primordial de travail pour l’Alliance. Déjà dans le processus d’élaboration d’une *Charte Africaine pour une Gouvernance Légitime* lancé en juillet 2002, elle ouvrait une piste de réflexions et de propositions pour une délivrance de services publics de base beaucoup plus adaptée, et qui améliore sensiblement les conditions de vie de chaque citoyen. Consciente du principe fécondant qui relie « service public » et « gouvernance », l’Alliance a approfondi cette réflexion à travers une initiative pilote sous-régionale spécifiquement axée sur la problématique de la délivrance de services publics de base.

4.1 Une brève présentation de l’initiative

Sur la base d’une approche par la gouvernance et des « principes de Yaoundé », l’Alliance a organisé un certain nombre de chantiers pilotes pour tester ce nouveau regard sur les services publics de base, et esquisser une analyse et des pistes de réflexion et d’action capables de lever durablement les contraintes analysées.

Ces chantiers pilotes ont été conduits dans le cadre d’un projet plus global intitulé « *Groupe d’initiatives : gouvernance, décentralisation et développement local* **»** devant contribuer à une réflexion nouvelle capable de réorienter et d’approfondir les politiques actuelles de valorisation du Local.

Suivant le triptyque « action – réflexion – action » qui sous tend la méthodologie de travail de l'Alliance, une collecte étendue d'expériences a été menée dans quatre collectivités locales africaines : la Commune VI du District de Bamako au Mali, la Ville de Lomé au Togo, la Ville de Port Novo au Bénin et la Commune de Nioro au Sénégal. Cette collecte d'expériences s'est déroulée dans des villes – *voire des agglomérations* – présentant une certaine importance démographique et un grand dynamisme dans les domaines de la décentralisation et de la gouvernance urbaine. Pour l'essentiel les villes choisies sont des villes – capitales (3 nationales et 1 départementale), et présentent à ce titre toute la complexité culturelle, sociale, politique, économique et organisationnelle intrinsèque à la gestion des services publics.

Ensuite, la collecte a porté dans chaque ville, sur un service public déterminé parmi une liste de dix[2]. Chaque service public devait être « *en mouvement* », en construction pour la ville ou l'agglomération, et correspondre ainsi à un véritable défi ; c'est-à-dire qu'elle devait correspondre à la réalité profonde de cette ville ou de cette agglomération au stade où elle en est de son histoire[3].

Enfin la collecte d'expérience a permis d'intéresser et d'inclure l'ensemble des acteurs concernés par le service public[4] choisi en les informant, en les sensibilisant sur l'intérêt, le déroulement et les perspectives de l'initiative. En effet, des *Journées de lancement de l'initiative sur la délivrance de services publics de base* ont été organisées dans chaque ville, et qui ont permis de créer ainsi un espace de dialogue entre acteurs, autour du service public en question, et bien sûr de l'initiative elle-même.

Chaque pays a collecté en moyenne une cinquantaine d'expériences dont l'analyse transversale a permis l'élaboration d'un document de référence sur le service public choisi,

2 L'eau, l'assainissement, l'énergie, les déchets, les transports, les marchés, l'éducation, la culture, la sécurité et la santé.

3 Il serait de peu d'intérêt de retenir un service public dont l'organisation et le fonctionnement sont stabilisés depuis longtemps, et pour lesquels des transformations ne sont pas envisagées à court terme.

4 le représentant de l'État et les services déconcentrés en charge de ce service public dans la ville ou l'agglomération choisie ; les élus de la ville ou de l'agglomération ; l'administration locale en charge de ce service public ; les opérateurs publics ou privés qui interviennent dans la délivrance du service public ; les populations organisées autour du service public ; les partenaires financiers et techniques (bailleurs de fonds, Organisations Non Gouvernementale) qui contribuent à la marche du service public.

assorti de propositions de changement. Des journées de restitution des rapports ont été également organisées dans chaque pays. Dans la foulée, les différents acteurs ont convenu de projets « locaux » d'amélioration du service public qu'ils se sont engagés à mettre en œuvre avec l'appui conseil et méthodologique de l'Alliance.

Au niveau régional, ce sont donc cent cinquante (150) expériences et quatre rapports d'analyse qui ont servi de matériaux au présent Cahier de propositions qui, encore une fois, revisite le lien entre « service public » et « gouvernance ».

Au terme de l'analyse, il pose – *et confirme l'Alliance* – que la gestion des biens et services d'utilité collective, la régulation des relations entre l'homme et son milieu, ne peuvent être régis que par des règles communes dont l'élaboration, le contrôle et le respect sont un domaine majeur de la gouvernance, au niveau local, national, mondial.

Inscrite donc dans la continuité du travail élaboré à l'occasion de l'esquisse du projet de *Charte africaine pour une gouvernance légitime*, l'initiative sur la délivrance de services publics de base se proposait aussi de tester les « principes de Yaoundé », d'approfondir la réflexion sur le service public et la gouvernance pour aboutir *in fine* à des propositions concrètes de changement aptes à influer sur la logique et les modes actuels de fourniture de services aux populations.

4.2 - Le cadre théorique d'analyse et de formulation de propositions

En agrégeant les diagnostics et les propositions collectées à partir des différents sites pilotes, dans leurs diversités et leurs similitudes, l'analyse transversale des expériences recueillies auprès de toutes les catégories d'acteurs concernés permet de dégager, et de retenir quatre grandes problématiques qui tournent autour de :

1. l'organisation territoriale et institutionnelle du service public ;
2. la distribution des compétences entre différents niveaux territoriaux ;
3. la coopération entre acteurs ;
4. le financement du service public.

Assurément, ces grandes problématiques ne sont pas nouvelles. Nombre d'initiatives ont tenté d'y répondre. C'est d'ailleurs l'ambition de toutes les actions menées par les États, visant la réforme et la modernisation des administrations publiques, les politiques de décentralisation et leur cortège de compétences transférées, les innombrables programmes de renforcement des capacités devenus une antienne même dans le langage commun, ou encore les expériences d'autogestion – *et leur pendant d'autofinancement par des cotisations forfaitaires* – des populations.

Sans doute, l'incapacité manifeste de ces diverses réformes à juguler la crise du service public réside dans leur orientation fondamentalement – *sinon exclusivement* – technique, voire technocratique. Subséquemment, la faible prise en compte de la dimension gouvernance dans l'approche des politiques de délivrance des services publics explique-t-elle, pour une large part, l'incapacité des sociétés africaines de sortir de la pauvreté et de la marginalisation, de s'engager dans la voie d'un développement durable.

5.1 - Sortir le service public du labyrinthe institutionnel et territorial caractéristique de l'organisation administrative de l'État

Enjeux et défis

La décentralisation a été initiée pour améliorer, entre autres, la manière de penser et de délivrer les services essentiels aux populations. L'hypothèse sous-jacente est que la proximité est un facteur de « bonne gouvernance » puisqu'elle met en relation directe le besoin social tel qu'il est vécu par le citoyen et la décision publique qui lui répond.

A la vérité, il faut dire que cette « ré-organisation » de l'État a conduit à des complications réelles dans la prise en charge des besoins des citoyens. En effet, une contrainte majeure de la délivrance de services publics est sans doute la difficulté à cerner et à maîtriser le schéma normatif, institutionnel et territorial qui organise l'action publique. Partout, le service public semble installé dans un labyrinthe institutionnel et territorial qui impose de repenser l'organisation de l'État en général.

État des lieux

Une profusion de textes doublement désincarnés

La définition des lois et règlements qui régissent l'action publique est très souvent présentée comme un acquis essentiel dans la construction de l'État de droit en Afrique, et comme une avancée considérable des politiques de décentralisation. A l'analyse, elle est généralement lacunaire. Dans le contexte particulier de la délivrance de services publics, l'environnement normatif est simplement déficient tant du point de vue du processus que du contenu.

En effet, les textes législatifs et réglementaires qui organisent la décentralisation en général, et le service public en particulier sont rarement adossés à une politique et à des stratégies globales préalablement définies. Ce faisant, ils sont plus portés sur la « mécanique » de la répartition des prérogatives, des procédures de gestion et d'utilisation du service public. Dans les rares domaines où des politiques ont été définies et des stratégies imaginées, elles ont été postérieures aux textes d'encadrement. D'ailleurs, sans nécessairement un travail d'évaluation de la cohérence d'ensemble, et de réajustement conséquent.

S'agissant de leur substance, ces textes normatifs sont faiblement ancrés dans les réalités locales. Ils présentent le plus souvent cette insuffisance regrettable de ne pas parler aux bénéficiaires du service public. Tant dans leur logique que dans leur langage, ces règles, parce qu'elles sont calquées, unilatérales et gestionnaires, marginalisent les populations qu'elles sont sensées servir. En conséquence, elles leur sont le plus souvent méconnues, inaccessibles, et incompréhensibles.

Un cadre juridique marqué par une grande confusion

Dans nombre de systèmes décentralisés africains, le cadre juridique de réglementation de la délivrance de services publics a connu une véritable inflation. L'institution de la décentralisation et la répartition des compétences ont donné naissance à des lois innombrables, qui, elles-mêmes, ont appelé un nombre indéfini de décrets d'application.

L'on prend la juste mesure des difficultés sous jacentes si l'on sait que les différents secteurs transférés aux collectivités locales sont eux aussi régis par une réglementation nationale à laquelle est venue se greffer cette inflation normative. Élaborée dans une démarche d'empilement et de « saucissonnage », cette profusion inextricable de textes est un réel handicap qui réduit considérablement la lisibilité de l'environnement juridique du service public – *même pour les pouvoirs publics* – et qui paralysie d'autant l'efficacité de l'action publique.

A ces dédales administratifs, il convient d'ajouter les règles « informelles » secrétées par les modes alternatifs ou complémentaires de délivrance de services publics. En effet, à côté de l'offre institutionnelle de services publics, se maintiennent et se développent des modes traditionnels ou privés de fournitures de biens et services aux populations, que l'on considère la santé, les transports ou les finances etc. S'il ne l'ignore pas tout simplement, le droit positif éprouve manifestement beaucoup de mal à capturer cette réalité sociale pourtant prégnante.

L'augmentation des catégories et du nombre d'acteurs prend des proportions inquiétantes pour la performance de l'action publique. Avec comme conséquence une chaine de responsabilités tout aussi obscure que longue, un enchevêtrement de compétences inévitablement générateur de tension et d'inertie, un éclatement des rares moyens disponibles, cette tendance exponentielle est préjudiciable à une délivrance satisfaisante de services publics.

La crise de l'État africain post colonial a vu se renforcer les pouvoirs intermédiaires comme les autorités traditionnelles et religieuses. Historiquement, ces différents systèmes traditionnels et religieux ont, du mieux qu'ils ont pu, répondu aux besoins des populations en jouant, selon les circonstances, un rôle protecteur, un rôle régulateur, un rôle d'intermédiation, ou tout simplement un rôle de providence en aidant à l'amélioration des conditions de vie des populations. Fondamentalement l'importance toujours grandissante des communautés religieuses et culturelles trouve son explication dans le fait « *qu'elles parlent à la société* », qu'elles délivrent des services publics accessibles à tous points de vue.

La crise de l'État africain post colonial a vu également naître un mouvement citoyen très vaste et diversifié, initié et porté par les populations pour prendre en charge leurs besoins, et autogérer ainsi leur bien être. Dans le contexte de désengagement de l'État et d'augmentation sensible de la pauvreté, à diverses échelles et dans des domaines variés, la profondeur du gouffre laissé par le retrait des institutions publiques, et l'immensité des problèmes à affronter donnent une idée de la légitimité et du foisonnement des structures associatives.

S'agissant enfin des pouvoirs publics, il est constant que le schéma structural de l'État n'obéit pas souvent aux principes des sciences de l'organisation. Il s'agit véritablement d'une inflation de structures poursuivant les mêmes objectifs, sans relations fonctionnelles ni opérationnelles. Là aussi, les considérations tout à fait étrangères à l'intérêt général président au découpage des portefeuilles ministériels. Or, la structure gouvernementale organise les secteurs et distribue les compétences. Conçue en dehors de toute rationalité, elle densifie, complexifie et affecte même la structure de l'État. En effet, un peu partout, l'administration est un ensemble touffu et diffus de sociétés, de services, d'établissements publics, de départements ministériels avec une organisation interne en paliers.

Ainsi, l'action de l'État est minée par des dysfonctionnements, des tensions et une dilution de responsabilités qui, au-delà de la seule rationalité organisationnelle, compromettent sérieusement l'efficacité du service public.

Un déficit de « territoires pertinents » préjudiciable au service public

La délivrance de services publics étant par essence locale, les politiques publiques de base auraient dû aboutir à des pouvoirs locaux visibles, bien structurés et fonctionnels, exercés dans le sens du Bien Commun, et qui répondent aux besoins des populations avec efficacité et célérité. Pourtant, ils peinent à délivrer des services essentiels du fait notamment de leurs capacités institutionnelles fort insuffisantes. Le constat est général. Les collectivités locales sont toutes en prise à de sérieuses difficultés. Les services techniques et administratifs sont le plus souvent dans un état de dénuement total. L'ingénierie et le management « approximatifs » des administrations locales, l'insuffisance – *voire l'inexistence* – des ressources humaines, financières et logistiques sont autant de défaillances avec des répercutions néfastes sur la délivrance de services publics, et sur les délais de réponse aux différentes demandes et sollicitations des administrés.

Dans le fond, la capacité des collectivités locales à fournir des services est « plombée » par une « balkanisation » locale qui fait que les territoires ne correspondent pas toujours à des pôles de développement. Sans pertinence, ces territoires sont dans une certaine mesure le théâtre d'institutions qui s'ajustent structurellement et de populations qui luttent contre la pauvreté sans résultats probants.

L'émiettement et la désarticulation des territoires obéissant davantage à des logiques électoralistes, la décentralisation conduit souvent au « saucissonnage » d'espaces et à l'érection de collectivités locales inéluctablement vouées à la faillite.

Dans un tel contexte, il est certes possible de prétendre que la décentralisation est réelle mais, en vérité ,elle n'est le plus souvent qu'illusoire. En effet, malgré l'existence des collectivités locales, les faibles capacités d'action des pouvoirs locaux les confinent à des coquilles presque vides. Cette illusion d'existence est d'autant plus grande que les collectivités locales se créent et se multiplient comme si leur nombre était un indicateur pertinent de l'avancée des processus de décentralisation. Instituées ainsi sur la base de considérations totalement étrangères au développement des territoires et au bien être des populations, elles sont politiquement inféodées à l'État central omniprésent et tentaculaire.

Fonder le cadre juridique de délivrance du service public sur un projet collectif

Dans le contexte actuel de décentralisation, la délivrance de services publics de base reste largement orientée par la légalité formelle et les errements administratifs. Or, l'accord des différents acteurs sur une vision, des valeurs et des principes partagés est fondamental.

En effet, si le cadre juridique est un élément de régulation de la délivrance de services publics de base, il doit tout au moins reposer sur un projet collectif dont le socle est nécessairement co-produit entre tous les acteurs, et les règles connues et reconnues par chacun. Il n'y a pas de doute que fonder le service public sur cet impératif de gouvernance est non seulement un gage de volonté et de clairvoyance politiques, mais c'est aussi le moyen le plus sûr de réaliser les objectifs poursuivis.

Ce travail sur les règles d'organisation et de délivrance du service ne se décrète pas. Il se réalise dans la vision d'une gouvernance légitime, et selon une approche processuelle qui instaure la concertation et la négociation entre les divers dépositaires du service public, mais aussi avec les différents bénéficiaires de celui-ci.

Rationaliser le cadre normatif de délivrance de services publics de base

Il ne fait pas de doute que la rationalisation de l'environnement normatif – à *travers sa simplification et sa cohérence* – est un facteur déterminant pour réussir les missions de service public. Outre qu'elle permet l'efficacité, elle renforce l'État de droit en donnant des repères clairs aux pouvoirs publics pour agir, et aux citoyens pour exercer et défendre leurs droits.

Le « mille feuilles » administratif et la profusion d'acteurs appellent certainement des mesures de correction idoines pour améliorer la délivrance de services publics de base à l'ensemble des populations africaines. Confrontés à cette réflexion, les États – *et même les experts en général* – privilégient malheureusement un travail assez superficiel. Très

souvent, les mesures consistent dans le toilettage des textes, et dans leur codification sur un support unique. Certainement, il faut aller bien plus loin.

Au-delà donc, cette rationalisation – *par le dialogue et la cohabitation harmonieuse entre les règles institutionnelles et sociales* – inclut l'indispensable synergie entre différents modes de délivrance de biens et de services publics tous aussi légitimes. Dans un contexte où l'accès universel aux services publics est hypothétique tant au plan physique, financier que culturel, cet effort de rationalisation serait certainement porteuse de plus-values dont l'une des moindres consisterait à garantir effectivement la pertinence et la généralisation de l'offre de services publics.

Réinterroger la pertinence du couple « décentralisation /déconcentration »

La déconcentration et la décentralisation devraient être reliées davantage dans le cadre d'une approche systémique – *et non systématique* – dans une perspective de refondation de l'État en Afrique.

D'abord parce que l'impératif de renouvellement de la gouvernance en Afrique devrait aboutir nécessairement à la refondation d'un État obligé de réorganiser sa souveraineté aussi bien à l'intérieur – *par la décentralisation* – qu'à l'extérieur de ses frontières – *par l'intégration régionale*. C'est en somme toute la problématique de l'articulation des échelles régionale, locale et nationale. Cette exigence commandait que l'on pensât la déconcentration en rapport avec la réforme de l'État, et non comme un simple pilier de la décentralisation. Elle dût alors permettre à l'État de s'adapter et d'être plus efficace dans ses missions régaliennes, et aussi dans son concours au développement territorial.

Ensuite, l'État doit, au même titre que les collectivités locales, s'organiser pour fournir les services publics que les citoyens sont en droit d'attendre de lui. En effet, dans cette perspective, la formule de la déconcentration est essentielle en tant qu'elle permet le réaménagement interne du pouvoir de décision de l'État qui se rapproche ainsi des besoins des populations.

Enfin, c'est le principe même d'une déconcentration systématique qu'il urge de questionner. En effet, le glissement du schéma actuel vers la « déconcentralisation » est certainement une manifestation de l'essoufflement du couple déconcentration /

décentralisation, à l'avantage de la décentralisation puisque l'État confierait des « missions déconcentrées » aux collectivités locales.

Consacrer le Territoire comme la matrice de délivrance de services publics de base

Le territoire est un Acteur d'importance de l'offre de services. Cette dimension territoriale du service public est certainement liée à la problématique de la territorialisation des politiques publiques. Mais bien plus qu'un dialogue entre les dynamiques territoriales et les politiques sectorielles, elle doit introduire un changement de perspective dans la conception et dans l'approche de la délivrance de services publics de base.

Dans un contexte d'émiettement spatial et de dispersion démographique, de profusion d'acteurs, de raréfaction des ressources, et face à une demande sociale grandissante, l'on peut soutenir que c'est simplement une orientation de bon sens que de fonder et de structurer l'offre de services publics de base sur le territoire.

Au-delà, cette approche territoriale du service public se justifie par le fait que l'addition de bonnes initiatives ne suffit pas si elles ne sont pas intégrées dans un plan d'ensemble cohérent. Pour répondre aux aspirations de l'ensemble des populations, il est donc nécessaire de développer de véritables projets de territoires, capables d'articuler les visions, les moyens et les actions de coopération des acteurs aux différentes échelles – *internationale, régionale, nationale, locale*.

La mise en œuvre d'un projet de territoire, fondé sur la notion d'intérêt partagé et l'implication active de tous les acteurs, permettrait d'aller au-delà des lignes de partage qui

souvent apparaissent comme des « frontières ». Et l'appropriation collective du territoire par les habitants se construirait alors de manière dynamique, au fur et à mesure que celui-ci leur apparaît par les actions qui y sont menées.

Tout le défi est donc celui du changement conceptuel pour voir dans le territoire un être social collectif, qui dépasse et inclut les Institutions formelles, notamment les collectivités locales et les circonscriptions administratives.

Extraits de fiches d'expérience disponibles sur le site ressources : www.afrique-gouvernance.net

Fiche n°812 – Le cadre institutionnel de la gestion de l'assainissement au Mali

Au Mali le cadre institutionnel de la gestion de l'assainissement est marqué par le nombre élevé des intervenants.

INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE

- L'Assemblée Nationale : par l'intermédiaire de sa commission développement rural et environnement se prononce sur les questions d'assainissement.
- Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales: donne des orientations aux services chargés de l'assainissement communal à travers le conseil communal.
- Le Conseil Economique, Social et Culturel: intervient dans toutes les questions intéressant la cité dont l'amélioration du cadre de vie des populations.

LE GOUVERNEMENT

Plusieurs départements ministériels interviennent dans le secteur de la gestion des déchets à travers leurs services techniques:

- Le ministre de l'environnement et de l'assainissement

Par l'entremise de la direction nationale de l'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances, ce ministère élabore et met en oeuvre la politique nationale en matière d'assainissement et du contrôle des pollutions et des nuisances.

Il agit aussi à travers d'autres structures, en l'occurrence le secrétariat technique permanent du cadre institutionnel de la gestion des questions environnementales (STP/CIGQE) dont la mission est de coordonner l'ensemble des politiques de protection de l'environnement.

- Le ministère de l'habitat et de l'urbanisme

La direction nationale de l'urbanisme et de l'habitat est chargée de l'application de la réglementation en matière d'urbanisme et de l'habitat, et le développement harmonieux des agglomérations. Elle est chargée en outre de l'élaboration des schémas directeurs d'urbanisme des centres urbains.

- Le ministère de l'équipement et des transports

La direction nationale des travaux publics est chargée de la réalisation des canaux de drainage des eaux pluviales le long des routes à caractère national.

- Le ministère des mines, de l'énergie et de l'eau

La direction nationale de l'hydraulique : l'ordonnance de création n° 99-014/P-RM du 01 avril 1999, ne fait pas mention de l'assainissement même si on retrouve ce terme au niveau du décret N°99-185 /P-RM du 05 juillet 1999 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la DNH en ses articles 8,9 et 10.

- Le ministère de la santé

La direction nationale de la santé: Le décret N 01-219/P-RM du 24 mai 2001 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la direction nationale de la santé en son article 16 définit les attributions de la division hygiène et salubrité publique.

- Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont constituées par le District de Bamako, les 8 régions, 49 cercles et 703 communes (666 communes rurales et 37 communes urbaines), respectivement gérés par le conseil du District, des conseils régionaux, de cercle et communaux. La loi 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales en république du mali reconnaît à ces dernières des compétences en matière de protection de l'environnement.

- Le secteur privé formel et informel:

Il est composé d'entreprises (GIE) plus ou moins spécialisées, de quelques privés opérant dans la collecte des déchets, la valorisation, la récupération et le recyclage. Les bureaux privés spécialisés dans le domaine des études sont rares et leur intervention se fait souvent avec des bureaux étrangers.

- La société civile (ONG et Associations)

Les ONG, les associations intervenant dans l'assainissement sont relativement nombreuses. Elles opèrent dans les régions, les cercles et les communes sur l'ensemble du territoire national..

La société civile joue un rôle de plus en plus important dans la gestion des déchets par la construction d'ouvrages et la sensibilisation.

Elle soutient les activités des GIE grâce à un appui technique, notamment en organisant des formations, en aidant au montage de dossiers de demande de financement, à des dotations en matériels essentiellement des charrettes et des ânes.

- Les partenaires techniques et financiers.

Les progrès enregistrés dans l'assainissement de manière générale résultent en grande partie de l'appui des partenaires au développement à travers des projets et programmes avec l'Etat ou directement avec les collectivités territoriales ou des associations.

Fiche n° 779 : Le poids des valeurs culturelles et religieuses sur le comportement des populations en matière d'hygiène : l'expérience du GIE SANIYA dans le quartier de Magnambougou en Commune VI

Pour inciter une communauté à améliorer son système sanitaire par la pratique de l'hygiène et de l'assainissement il est nécessaire de connaître les référents socioculturels de cette communauté. Le GIE Saniya de Magnambougou est parvenu à cette conclusion suite aux expériences menées dans le domaine de l'assainissement.

Les activités de mobilisation couramment organisées par le GIE SANIYA dans le quartier ont révélé le rôle important dévolu à la femme par la tradition et la religion dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement. En effet les traditions culturelles et religieuses de nos sociétés considèrent la femme comme la gardienne de l'hygiène de la famille. C'est elle qui est responsable de la propreté de la cuisine, de la cour, de la maison et des enfants.

De manière générale les différentes religions exigent un certain degré d'hygiène et de salubrité du fidèle. Par exemple, dans la religion dominante au Mali à savoir l'Islam, «la propreté physique des vêtements et des lieux de culte est une condition à l'exécution de la prière».

L'existence des valeurs culturelles motive beaucoup de familles du quartier de Magnambougou à observer les pratiques d'hygiène mais malheureusement l'insuffisance des moyens matériels et financiers pèse lourdement sur les ménages. Au cours d'une séance de sensibilisation en 1999 une femme est intervenue, en ce terme: «selon une croyance traditionnelle une femme qui balaye et qui prend l'habitude de ne pas ramasser les ordures, connaîtra des menstrues régulières dans sa vie de tous les jours».

Les facteurs socioculturels doivent être utilisés comme éléments de base pour définir et mettre en œuvre des stratégies d'intervention avec les communautés. Il est important de définir des orientations individuelles et collectives car l'hygiène et l'assainissement sont à la fois des préoccupations personnelles et collectives.

5.2 - Organiser un partage concerté des compétences entre l'État et les collectivités locales pour des services publics adaptés et effectifs

Enjeux et défis

L'un des principaux défis liés à la profusion de texte et au foisonnement d'acteurs est la définition d'un cadre opérationnel de répartition efficace et d'exercice effectif des compétences en matière de services publics. Cela pose à la fois la problématique du mode de répartition et celle de l'appropriation des compétences, en particulier par les acteurs qui gèrent la dimension politique de la décentralisation.

Au-delà des critiques habituelles portées sur l'administration centrale - *qui, soit ne prend pas les textes d'application, soit fait de la résistance* - le débat doit s'élever et interroger la pertinence de la distribution des domaines et des matières d'intervention des différentes échelles de gouvernance.

En effet, tant les modalités que les contenus du transfert de compétences doivent aujourd'hui être réfléchis en rapport avec les enjeux de la décentralisation, et de la délivrance de services publics de base.

Etat des lieux

L'État est juge et partie

Traditionnellement, le transfert de compétences est le champ de prédilection de la toute puissance des États à qui la Constitution donne souvent toute latitude pour définir le régime applicable aux collectivités locales, et selon des procédés qui ne les associent en aucun moment. L'État a la compétence de sa compétence.

Outre la contradiction à instaurer une démarche unilatérale pour responsabiliser des institutions qui doivent promouvoir la participation, une telle façon de faire installe déjà une grande confusion de rôles. « L'État – République » est juge en tant qu'il est le producteur des normes qui régissent l'action publique locale. Et en tant que « État – acteur local », il est partie prenante à cette action publique locale au même titre que les collectivités locales. Or, l'idée de la décentralisation est précisément de rompre avec ces pratiques, à partir d'une nouvelle vision du rôle de l'État et de la place des collectivités locales.

C’est pourquoi, il serait peut être salutaire de revoir la démarche de « parachutage » des compétences aux collectivités locales.

Des expériences encore loin de répondre aux limites posées par le mode de transfert autoritaire des compétences

C’est le cas notamment dans les pays où les compétences des niveaux infra – étatiques sont définies et garanties par la Constitution[5]. D’autres États comme le Mali ont cherché à atténuer l’unilatéralisme à travers le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) qui assure en principe la représentation des collectivités locales, et qui est habilité à assurer la défense de leurs intérêts. Enfin, il existe des expériences associant de façon ponctuelle les collectivités locales à la définition des compétences qui doivent leur être transférées[6].

Au demeurant, dans un cas comme dans l’autre, les mesures édictées peuvent se révéler inappropriées. Ainsi, si le système anglo-saxon offre certes plus de garanties, il ne fait pas participer forcément les collectivités locales à la détermination de leurs attributions. Aussi, l’intervention d’une institution comme le HCCT n’offre qu’une assurance relative. Et, même lorsque les collectivités locales sont associées de manière ponctuelle au choix des compétences transférées, la définition par l’État lui-même des termes de références en réduit la portée.

5 Elle correspond à la logique de certains pays anglo-saxons comme le Ghana, le Nigeria ou l’Ouganda dans lesquels, les collectivités locales n’existent pas du fait de la seule volonté de l’État, mais avec et comme l’État, elles sont une création et une expression de la souveraineté nationale. Le Constituant qui les institue définit en même temps les compétences et les ressources minimales qui leur reviennent de droit.

6 C’est le cas en France, par exemple, à l’occasion de l’élaboration de *l’Acte II de la décentralisation*. Dans la phase de gestation de cette réforme, vingt-six « assises des libertés locales » se sont tenues, et ont été, entre autres, des opportunités pour les régions de dire quelles compétences étatiques elles souhaiteraient exercer et dans quelles conditions, notamment par rapport aux départements et aux communes. En réalité, selon Gérard François Dumont, cette méthode tenait simplement à la pression politique des élus locaux très suspicieux vis-à-vis de l’État, et qui n’étaient pas prêts à tout accepter sans conditions. Elle dépendait aussi de l’engagement du gouvernement de Jean Pierre Raffarin d’utiliser la concertation avant toute réforme.

Inverser la démarche de transfert des compétences

En donnant au niveau local le droit et la possibilité de se prononcer d'abord sur les missions qu'il peut, et qu'il souhaite prendre en charge. La répartition des compétences doit s'inscrire dans un cadre global de négociation entre les différentes échelles de gouvernance, incluant tous les acteurs intéressés. Il faudrait que, sur la base de consensus, les collectivités locales puissent, dans un dialogue avec l'État, déterminer de façon objective ce que l'État doit leur céder. L'efficacité de l'action publique locale reste fortement liée à la libre détermination par le local de sa propre sphère de compétences, et de la définition par défaut de celle qui revient alors à l'État.

Cette nouvelle approche permettrait de moduler les compétences en fonction des spécificités et des capacités intrinsèques, notamment financières, de chaque collectivité. Ce que l'on prône, c'est une décentralisation à la carte, plus ciblée et moins abstraite qui permettrait de mettre en cohérence les objectifs, les responsabilités et les moyens des collectivités locales. Cela impliquerait de diversifier les instruments normatifs de la décentralisation par un recours à une contractualisation des rapports entre l'État et les collectivités territoriales. Un tel instrument normatif aurait l'avantage de la souplesse mais aussi de l'adaptabilité aux évolutions des collectivités et de la promotion de la négociation.

Reposer la légitimité du mode de transfert des compétences sur une large implication de tous les acteurs locaux

Le transfert de compétences ne saurait être seulement l'œuvre unilatérale de l'État ou des seules collectivités locales. Si l'on tient compte des exigences du développement endogène et de la démocratie locale participative, la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux doit faire l'objet d'un débat véritable entre tous les acteurs de la décentralisation : l'État, les collectivités locales, le secteur privé, les organisations socioprofessionnelles, la société civile etc.

Dès lors, les compétences locales doivent probablement être pensées dans la perspective de mobiliser les savoir-faire locaux et d'intéresser l'ensemble des populations à la gestion des affaires publiques locales. Cela passe certainement par la possibilité pour les populations en général de s'impliquer, à travers leurs associations et par le biais de micro-entreprises, à la production et la fourniture de certains services comme la collecte d'ordures.

Privilégier des démarches de transfert progressif des compétences aux collectivités locales

Il faut considérer que les compétences sont nécessairement évolutives et qu'il n'en n'existe pas qui ne soient pas transférables par nature[7]. Elles doivent simplement être en adéquation avec les buts poursuivis. Dans ce sens, elles doivent être constamment réinterrogées.

Il n'existe pas davantage une incapacité rédhibitoire des acteurs locaux à exercer certains types de compétences. Outre le fait que l'idée d'un empêchement absolu des collectivités

7 Il est possible de les classer en trois grandes catégories : les compétences relatives à la fourniture de services publics essentiels aux populations comme la santé, l'hydraulique, l'assainissement, l'éducation la sécurité ou les transports ; les compétences qui portent sur l'administration et la réglementation notamment, l'état civil, l'urbanisme, le foncier, ou encore l'aménagement de l'espace ; et les compétences en rapport avec le développement économique comme les aides économiques aux entrepreneurs, ou la promotion des activités productrices de richesses Mêmes les fonctions régaliennes de l'État, dans le cadre de la régionalisation politique, peuvent être confiées aux collectivités territoriales : justice, diplomatie, police etc.

locales contredit l'esprit des processus de décentralisation, cet argument souvent avancé par les États est définitivement désuet.

Des modalités comme *la dévolution* ou le renforcement de capacités permettent d'y faire face. Mais plus encore, le procédé du *transfert progressif* permet d'y répondre[8]. En effet, loin de transférer mécaniquement les compétences aux collectivités locales les unes après les autres, la progressivité est une garantie de réalisation de leurs attributions à travers l'expérimentation, l'accompagnement, l'apprentissage et la prise en compte des réalités et des capacités de chaque territoire.

Extraits de fiches d'expérience disponibles sur le site ressources : www.afrique-gouvernance.net

Fiche n°800 – la commune VI et la problématique des ordures ménagères

La politique de Décentralisation au Mali a mis les communes au centre de la gestion des services de proximité dont l'un des plus essentiels est sans nul doute la gestion des ordures ménagères.

Cependant celles-ci se trouvent en difficultés pour jouer pleinement leur rôle. Les communes du district de Bamako livrées à elles-mêmes essayent sans grand succès de faire face aux besoins d'assainissement qui ne cessent de croître notamment dans les périphéries nouvellement urbanisées.

8 Il a été mis en œuvre en France par exemple à propos des transports ferroviaires qui sont devenus de véritables enjeux de société et de développement. Les effets du transport sur la qualité de vie des populations, sur l'environnement, sur l'aménagement du territoire, sur l'intégration dans l'Europe communautaire ont vite amené la France à penser et à amorcer déjà en 1974 à une régionalisation des transports ferroviaires dont le maître mot a été la progressivité. En effet, le système prévoyait en 1997 la possibilité pour les régions volontaires d'expérimenter, pour une durée de 3 ans, l'organisation des transports ferroviaires. Ainsi sur la base de cette expérimentation, d'autres régions pouvaient conclure des conventions intermédiaires les préparant à leur tour à assumer l'organisation politique et financière du *Train Express Régional* (TER).

Les insuffisances des communes en matière de gestion des déchets solides et liquides se manifestent en terme de manque de site de décharge finale, de dépôt de transit, de structures techniques communales chargées de gérer rationnellement les questions d'hygiène et d'assainissement et l'insuffisance d'équipement adéquat.

Pour faire face à ces contraintes, les élus communaux doivent se positionner pour concevoir et gérer un schéma technique, financier et organisationnel global et cohérent. Ce schéma doit prendre en compte l'ensemble de la filière ainsi que tout le territoire municipal où chaque acteur voit son rôle délimité avec celui des autres acteurs et où chaque maillon voit sa pérennité assurée grâce à une gestion et un financement durable.

Fiche n°766 – Etat et contexte de la fourniture des services publics dans les Communes de Sirakorola au Mali, de Say au Niger, des Aguégués au Benin et de Boromo au Burkina Faso

Le contexte institutionnel problématique de transfert des compétences constitue une grande contrainte dans le processus de la délivrance des services publics par les communes.

On note une forte politisation de la question du transfert de compétences entre le gouvernement central et les collectivités locales d'une part et d'autre part une compétition entre élus locaux, cadres des administrations sectorielles de l'Etat dont les attributions sont prévues pour être transférées aux communes et représentants des PTF.

La décentralisation de la gestion des investissements est bloquée en plus par les dispositions d'attribution des marchés publics et par la création d'agences de maîtrise d'ouvrage déléguée pour accélérer le rythme des réalisations. Ceci non pas à l'initiative des communes, mais de l'Etat central sous le prétexte que les communes ne disposent pas des compétences en ressources humaines pour assumer l'ensemble des fonctions de la maîtrise d'ouvrage. Les soucis de quantité et de qualité physique des ouvrages priment sur le souci d'apprentissage et d'appropriation communaux, nécessaires à une bonne gestion et utilisation.

***F**iche d'expérience n°979 – Exploitation et transformation des déchets ménagers dans une zone marécageuse de Sèdjèko (Bénin)*

Dans le quartier Sedjèko situé dans le deuxième (2ème) arrondissement de Porto-Novo, une association de riverains s'est constituée pour gérer le dépôt d'ordures. Ses activités ont consisté à faire le tri des ordures :

• Les sacs en plastique sont incinérés et servent au remblayage à l'occasion des constructions ;

• Les déchets solides sont transformés en composts et servent à l'enrichissement des cultures maraîchères auxquelles s'adonne cette association.

Cette association dirigée par un ancien élève du Cours d'Enseignement Général (CEG) de Davié, emploie comme main d'œuvre les femmes des quartiers moyennant rémunération. Toutes ces activités ont permis de suppléer à la défaillance de la Mairie, d'améliorer le cadre de vie du quartier et de procurer des revenus aux populations. En effet, la structure réalise son chiffre d'affaire le plus élevé souvent en période de jeûne musulman où les femmes viennent chercher les produits nécessaires pour agrémenter leur soirée de rupture de jeûne.

Face à la démission des structures étatiques dans la gestion des déchets, les populations s'organisent en association pour trouver des solutions adéquates pouvant leur permettre d'assainir leur cadre de vie.

5.3 - Passer d’une logique de compétition entre acteurs au partenariat et à la mobilisation citoyenne

Enjeux et défis

Le débat sur la gouvernance des services publics de base se situe dans un contexte où l’État n’est plus considéré comme le seul acteur de changement. C’est un contexte dans lequel d’autres acteurs affirment de plus en plus leur légitimité dans la gestion des affaires publiques, et dans lequel les dynamiques liées à la mondialisation ressituent les problématiques de développement local dans des liens d’interdépendances et de coopération de plus en plus complexes, avec d’autres territoires et avec d’autres communautés.

Une difficulté d’assurer l’efficacité et la performance des services publics pourrait alors résulter d’un manque – *ou de la faiblesse* – d’interactions entre acteurs, de logiques d’actions concurrentielles ou conflictuelles, mais aussi, de l’absence de vision globale du territoire.

Il s’ensuit que la délivrance de services publics de base doit reposer sur des modes de régulation capables de concilier l’unité et la diversité, d’articuler les différents échelons de territoire, de stabiliser et de pérenniser les liens entre acteurs.

Etat des lieux

Un foisonnement d’acteurs souvent en compétition ou en interactions discontinues

Si l’augmentation des catégories d’intervenants est une source de richesse et peut être perçue comme le signe de la vitalité du cadre de participation et de mobilisation citoyenne, il reste qu’elle prend, dans certains contextes, des proportions inquiétantes préjudiciables à la performance de l’action publique.

En effet, dès lors que plusieurs catégories d’acteurs affirment leur légitimité à proposer des réponses aux attentes des populations, la délivrance de services publics met inévitablement en présence une multitude d’acteurs quel que soit le service considéré. Il s’agit globalement de l’État et de ses services déconcentrés, des collectivités territoriales, des établissements publics, administratifs ou industriels et commerciaux, des organisations commu-

nautaires de base, des organisations non gouvernementales, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers.

Toutefois, cette diversité des acteurs est généralement une source d'incohérence des interventions. Il arrive même qu'elle transforme l'espace local en champ de rivalités et de conflits d'intérêts catégoriels dans la mesure où chaque acteur vit ses propres projets, donc avec des objectifs, une logique d'intervention, et un calendrier qui lui sont propres.

Il y a lieu cependant de constater - *pour s'en réjouir* - l'élargissement du champ politique et, l'approfondissement du processus démocratique et, bien évidemment, l'amélioration de la participation des acteurs non institutionnels dans la délivrance de services publics de base. En particulier, les populations, principaux usagers des services publics de base, ont la possibilité, à travers notamment les organisations communautaires de base ou les organisations de la société civile, de cogérer des prestations en devenant parties prenantes dans les processus de décision.

Une non-codification des services délivrés par les instances traditionnelles et religieuses qui réduit considérablement leur potentiel d'intervention

Avec le renforcement des pouvoirs intermédiaires consécuif aux difficultés de l'État à délivrer des services suffisants et satisfaisants aux populations, les différents systèmes traditionnels et religieux tentent de répondre aux besoins des populations en suppléant aux carences des pouvoirs publics dans certaines contrées et sur certains services. Leur rôle est variable. En fait, ils concourent véritablement à l'amélioration des conditions de vie des populations. Fondamentalement, leur légitimité tient à ce que les services qu'ils proposent sont accessibles aux citoyens, qui les connaissent, les reconnaissent sur la base d'une relation de confiance entretenue sur la base de valeurs sociales séculaires.

Toutefois, leurs interventions se situent souvent hors du champ institutionnel légal et ne reposent pas sur des structures organisationnelles reconnues des pouvoirs publics. C'est donc généralement une offre concurrentielle de services aux populations.

Organisation protéiforme et aux actions multidimensionnelles, la société civile est devenue un acteur incontournable dans la délivrance des services publics de base

La société civile influe sur les traditionnelles frontières entre gouvernants et gouvernés, sur les rapports entre le citoyen et les institutions, et bien évidemment sur les modalités de production de l'action publique et de gestion du Bien commun.

Cette nouvelle forme d'engagement des populations connaît une dynamique de floraison, d'expansion et de reconnaissance liée à divers enjeux, notamment économiques, sociaux, culturels etc. Face aux difficultés persistantes du service public, les associations naissent, se multiplient et prennent l'initiative. Elles jouent un important rôle d'appui et de fourniture de services aux populations. Aujourd'hui, ces associations couvrent l'ensemble des activités fondamentales comme la santé avec les mutuelles, le chômage des jeunes avec les Groupements d'intérêt économique (GIE), l'éducation avec l'aide et le soutien scolaire etc.

Toutefois, malgré leur apport décisif dans l'appui et la fourniture de services aux populations, les associations présentent de réelles faiblesses institutionnelles qui réduisent considérablement leur capacité et leur champ d'action, notamment : (i)le faible niveau de formation de leurs membres, et l'insuffisance des compétences pour réaliser certaines prestations, participer à des négociations techniques ou élaborer des propositions alternatives ; (ii) la rareté des ressources disponibles et l'insuffisance des capacités organisationnelles pour assurer un fonctionnement normal et pérenne, pour accéder à l'information stratégique, ou encore pour créer une forte mobilisation autour des questions d'intérêt commun ; (iii) l'absence de cadre de concertation fonctionnel et durable entre associations même intervenant dans le même secteur ; (iv) l'insuffisance de l'appui institutionnel permettant de faire face à ces insuffisances.

Ces faiblesses sont d'autant plus regrettables qu'elles constituent un frein à la pleine efficacité de l'action publique, et peuvent accentuer les déséquilibres d'accès aux services publics de base.

Promouvoir la prise de conscience citoyenne et la mobilisation citoyenne à travers des cadres permanents de concertation

C'est probablement l'axe thématique qui a le plus révélé l'immensité des opportunités de la décentralisation en matière de délivrance et d'accès aux services publics. Toutes les expériences ont insisté sur cette dimension, et constaté que des avancées significatives ont été réalisées dans l'apprentissage de la construction des partenariats et la mobilisation des citoyens, notamment à travers l'institutionnalisation de cadres de concertation.

De ce point de vue, ces cadres de mobilisation citoyenne doivent se généraliser sur l'ensemble des territoires, et élaborer davantage sur la clarté de leurs objectifs et des finalités poursuivies, ainsi que sur les rôles et responsabilités de chaque acteur.

Cela est essentiel si l'on sait que la prise de conscience et la mobilisation des citoyens contribuent à l'amélioration de la délivrance des services publics en permettant de mieux structurer la demande et d'élever le niveau des exigences en termes de qualité et de quantité de l'offre. Ils peuvent même intervenir davantage dans l'offre de services soit par la promotion d'actions ponctuelles de bénévolat, soit en se positionnant comme fournisseurs rémunérés.

La mobilisation citoyenne apparaît, par ailleurs, comme un levier de mobilisation de ressources humaines, financières et organisationnelles, et de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. Ainsi, la participation des citoyens et de leurs organisations aux processus de décision, les positionnent-ils en partenaires du développement, et en prestataires de services.

Construire des partenariats multi-acteurs

Pour améliorer la gouvernance du service public, constituer une force collective et renforcer les capacités d'actions de chaque acteur. La construction des partenariats multi-acteurs est une question à enjeux multiples, qui, globalement contribue à améliorer la gouvernance des services publics. Ils favorisent l'institution des acteurs, la clarification des rôles et responsabilités de chacun, et donc le dialogue et le consensus au niveau local. Ils rendent possible la planification participative des actions de développement, et garantissent la cohérence des interventions et la durabilité du développement.

De tels enjeux sont donc reliés à la légitimité des modes de gouvernance des services publics. Il faut non seulement assurer l'inclusion de tous les acteurs mais aussi construire la confiance entre eux.

Par ailleurs, la construction des partenariats répond à la nécessité de capitaliser, de partager et de valoriser les expériences locales réussies, et de l'articulation de celles-ci aux pratiques d'autres échelles territoriales. Á cet égard, ces partenariats peuvent permettre de constituer de véritables champs d'expérimentation des innovations en vue de leur possible valorisation et généralisation, notamment par un système de sanction positive.

En définitive, les partenariats multi-acteurs, par leur dimension analytique, contribuent à une approche collective de la fourniture de services publics de base, et donc à une meilleure offre de services publics. En effet, ils permettent de dépasser la rigidité de l'approche classique de la fourniture de services publics qui offre peu d'espace de coproduction des normes de régulation des services publics. L'enjeu fondamental est alors, d'une part, de construire des espaces de concertation et de délibération collective et, d'autre part, d'élaborer des outils pertinents de partenariat.

Fiche n°811 – Mobilisation des femmes de Faladiè Sema pour une opération sanya

Faladié Sema est un quartier de la commune VI du District de Bamako au Mali. Il est habité par des cadres qui occupent de hautes responsabilités dans les administrations publiques et privées. Dans les années 1999, le quartier était très propre, mais depuis environ 5 ans, nous assistons à une insalubrité croissante.

Sur ces constats, les femmes de Faladié, conscientes que l'assainissement relève fondamentalement de leurs missions, et qu'il est à la base de la santé, du développement économique et social, ont décidé de contribuer activement à l'amélioration de leur cadre de vie. C'est ainsi que l'association dénommée: Association des femmes pour le développement de la paix sociale AFeD/PS (Benkadi) fut crée le 23 décembre 2006. Les objectifs visés portent sur la mobilisation des populations riveraines pour leur implication citoyenne dans l'assainissement et l'amélioration de leur cadre de vie. A ce jour, l'association compte environs 100 membres et chacun paye une cotisation de 1 000 F CFA par mois.

Dans le cadre de l'association, les femmes mènent des activités tels que : le balayage quotidien et permanent des rues, le curage des caniveaux et la sensibilisation des ménages pour souscrire aux services du Groupement d'intérêt économique (GIE) de ramassage d'ordures (Sema Sanya).

D'importants résultats ont été obtenus par l'association, et qui ont motivé les femmes à initier un projet de pavage des rues du quartier. D'un coût global de trente cinq millions deux cent soixante quinze mille (35 275 000 Fcfa), les populations y contribuent pour Sept millions six cent cinquante cinq mille (7 655 000FCFA). Et les familles de la rue 818 ont décidé de prendre en charge le projet de pavage à hauteur de cinquante pour cent (50%).

***F**iche d'expérience n°788 – Coopération des acteurs de l'assainissement en Commune VI : une plateforme à saluer*

La Commune VI du District de Bamako au Mali, s'est dotée en 2000 d'un outil précieux pour une bonne gestion de l'assainissement : Le Comité de Gestion et de Valorisation des Déchets (COGEVAD). C'est un cadre de concertation qui regroupe des représentants de tous les acteurs intervenant dans l'assainissement dans la Commune (Mairie, services techniques, GIE d'assainissement, Comités de salubrité, représentants des jeunes et des femmes, des maraîchers etc.).Le comité se réunit régulièrement toutes les deux semaines pour partager les informations relatives à l'assainissement, discuter les problèmes et planifier des activités.

Il constitue donc un forum important pour les représentants de la société civile pour attirer l'attention des responsables de la commune sur des problèmes d'assainissement et les interpeller pour améliorer la situation.

En même temps, il est basé sur l'idée que l'assainissement n'est pas seulement une tâche des autorités, mais que tout un chacun doit contribuer à rendre l'environnement communal plus viable.

Le travail que les représentants font est volontaire, c'est-à-dire que les membres ne reçoivent aucune rémunération pour leurs activités. Leur bénéfice est constitué par les améliorations du cadre de vie qui résulte des réalisations de COGEVAD, ainsi que des occasions de renforcement des capacités dont les membres du comité bénéficient.

COGEVAD est ainsi un outil de travail du conseil communal, qui devrait s'en servir pour élaborer de façon participative, et avec l'accompagnement des services techniques, des projets d'assainissement et inciter la population à s'impliquer dans ces activités.

COGEVAD fait une planification annuelle sur la base du plan quinquennal d'assainissement. Ces activités ne sont cependant pas financées par le budget communal, mais par les partenaires financiers externes de COGEVAD.

Fiche n°782 – De la problématique liée à l'octroi de prêts aux GIE de ramassage d'ordures de la commune VI

Par la Direction Nationale de l'Assainissement, du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (DNACPN)

Le secteur de l'assainissement demande des investissements importants. Dès lors, le défi pour l'ensemble des acteurs de l'assainissement reste la mobilisation de ressources financières durables en vue d' améliorer le cadre de vie des populations. Le financement par les subventions ayant montré leurs limites, les partenaires techniques et financiers en partenariat avec les communautés réfléchissent à des formes de mobilisation des financements alternatifs du secteur.

C'est ainsi qu'en 2004 la Direction Nationale de l'Assainissement, du Contrôle des Pollutions et des Nuisances (DNACPN) sis dans le District de Bamako (Mali), à travers le Ministère de l'assainissement et de l'environnement a doté une vingtaine de GIE du District en tracteurs, charrettes et matériels de protection. Les prêts sont remboursable entre 24 mois et 36 mois.

La valeur totale du crédit était estimée à dix millions de francs (10 000 000 FCFA). La valeur du matériel par GIE variait entre 360.310F et 2.525.065 francs FCFA.

Ces prêts ont été accordés aux GIE à travers une ligne de crédit du budget national intitulé: Budget d'Investissement Spécial (BIS).

La gestion de cette opération a fait ressortir certaines faiblesses:

• Les échéances de remboursement ne sont pas respectées par les bénéficiaires. Beaucoup de GIE développent encore la mentalité d'assistance, qui veut que tout prêt soit reconverti en subvention; • Le manque d'esprit d'entreprise joue négativement sur la gestion de ces structures et a pour conséquences : le manque d'initiatives et la dilapidation des ressources générées (recettes et subventions); • Les recettes sont insuffisantes et couvrent à peine les charges de fonctionnement du groupement qui augmentent avec l'utilisation de ces équipements ; • L'insuffisance et le manque d'entretien des équipements. Ce qui occasionne beaucoup de pannes des engins de ramassage des ordures.

Pour le succès d'une opération portant sur le financement des GIE sur la base de crédit, il est nécessaire d'avoir une approche plus globale qui touche tous les aspects d'une gestion durable de l'assainissement. Il s'agit d'un dispositif opérationnel, qui au delà de la dotation des GIE en équipements, intègre aussi le renforcement des capacités des GIE en gestion/organisation, la sensibilisation de la population, l'implication des services techniques dans le suivi et le contrôle des activités, la participation d'une institution de micro-financement pour le recouvrement des crédits auprès des GIE.

5.4 - Organiser un système de financement conséquent, rationnel et cohérent pour une prise en charge convenable des missions de services publics

Enjeux et défis

Les usagers des services publics attendent de l'action publique qu'elle apporte des améliorations substantielles à leur vie quotidienne. D'où la nécessité de créer les conditions d'un lien fort entre décentralisation et développement, grâce, en particulier, au développement d'une offre de services publics de base en qualité et en quantité suffisantes, et à des conditions d'accessibilité également performantes. Mais l'efficacité de ces prestations ne dépend pas seulement de la pertinence des orientations choisies. Cette efficacité tient, certes, à la capacité des collectivités à porter de véritables projets de développement informés et négociés avec les populations, mais elle est également étroitement liée à l'adéquation des moyens mobilisés. Qu'il s'agisse de créer ou de renforcer les services publics ou de favoriser le développement, l'action publique locale est dépendante des ressources mobilisables pour l'action.

Or, il existe en Afrique une parfaite inadéquation entre les ambitions déclarées de la décentralisation et de la réforme de l'État et les moyens qui y sont effectivement consacrés. Bien évidemment, la délivrance de services publics de base est fortement hypothéquée par ce décalage alors même que les compétences de collectivités locales présentent de lourdes implications financières.

En effet, toutes les compétences des collectivités locales réfèrent au service public, et en tant que tel, elles ont la particularité de concerner des domaines où les besoins sociaux sont en croissance constante. Dans des secteurs comme l'éducation, la santé, l'hydraulique rurale, les équipements marchands ou socioculturels, les populations revendiquent de plus en plus de services de proximité et de qualité. En somme, ces compétences des collectivités locales appellent toutes des investissements lourds et massifs, et des services sociaux innombrables sans rentabilité financière.

C'est pourquoi la problématique du financement de la décentralisation, et donc des services publics de base, interpelle fortement. Il y a lieu de procéder à un équilibrage entre les missions et les ressources respectives de l'État et des collectivités locales. Une nouvelle répartition des ressources publiques est plus que nécessaire entre les collectivités

locales et les États. En attendant, les États sont interpellés pour améliorer leurs relations financières avec les collectivités locales.

Etat des Lieux

Des collectivités locales démunies face à des États de plus en plus en retrait avec l'exclusivité des ressources publiques

Par le transfert de compétences et de ressources qu'elle implique, dans le principe, la décentralisation appelle nécessairement une nouvelle répartition des ressources publiques entre l'État et les collectivités locales. A l'analyse, une telle répartition ne s'est jamais effectuée. De façon générale, les budgets locaux dans les différents pays sont très faibles par rapport aux budgets des États. Au plus, les États se sont limités à des transferts financiers dans des conditions, et selon des modalités peu satisfaisantes.

L'écart généralisé entre les recettes de l'État et celles des collectivités locales est le premier enseignement des budgets comparés. Le budget de l'État central peut faire 10 à 50 fois le budget de l'ensemble des collectivités d'un pays donné.

Des finances locales déficientes à plusieurs égards

Une constante des finances locales est certainement la faible mobilisation des ressources. Les déséquilibres entre les budgets des États et les budgets locaux sont énormes, et n'ont pas décidé les États à plus de transferts financiers. La fiscalité locale a un faible rendement et engendre de graves déséquilibres dans la situation financière des différentes collectivités locales. Les taxes locales sont également l'objet d'une très faible mobilisation. Seuls les grands centres urbains connaissent une situation budgétaire globalement satisfaisante par rapport aux autres collectivités locales. Or, dans tous ces pays, l'essentiel des collectivités locales sont dans la ruralité.

Toutefois, même s'il arrive que les collectivités locales accomplissent des progrès importants dans la mobilisation des ressources financières, la rigidité des charges structurelles fait que les dépenses courantes augmentent considérablement. Dans la situation de faiblesse généralisée des budgets locaux, l'essentiel des recettes sert au financement du fonctionnement.

En définitive, c’est avec ces contraintes de la faiblesse des budgets locaux et de leur orientation vers le fonctionnement que les collectivités locales doivent faire face à des missions de services publics de plus en plus nombreuses et coûteuses.

Des redevances somme toute « modiques », mais inaccessibles au plus grand nombre

A côté des imperfections du système de répartition des ressources publiques, il y a lieu de relever deux contraintes spécifiques aux services publics. La première réside dans la contradiction fondamentale qui existe entre, d’une part, la représentation sociale selon laquelle les services publics sont des biens communs et doivent en tant que tels être gratuits et, d’autre part, la réalité de l’État moderne qui les considère comme des prestations ayant un coût que l’usager doit payer. La deuxième, à savoir que si les services ont un coût et ne se conçoivent qu’en réseaux, ce coût devrait être déterminé par le marché alors que les capacités contributives des usagers sont très faibles.

La question de la mobilisation des ressources est donc étroitement liée à celle du coût des services publics que les usagers doivent supporter. Dans un contexte de pauvreté et de rareté des ressources, il est évident que les faibles capacités contributives des usagers constituent une contrainte de taille au financement du service public.

Propositions

Faire des missions fondamentales du service public l’élément central et le régulateur des transferts financiers de l’État aux collectivités locales

L’idée consiste, dans chaque domaine de compétence, à déterminer un certain nombre d’actions à mener, et dont les charges en découlant seraient impérativement remboursées ou compensées par l’État. L’on pourrait ainsi garantir un seuil en deçà duquel les transferts financiers ne sauraient aller, et qui permettrait à chaque collectivité locale, et dans chaque service public, de prendre en charge effectivement les actions fondamentales.

Il est essentiel de remarquer que dans cette perspective, l’on partirait des tâches à accomplir pour évaluer les charges, et non le contraire. L’intérêt d’une telle démarche est

que l'on ne s'enferme pas dans une simple logique financière lorsque l'on aborde la question des transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

Ce changement de perspective est important : les fonds de dotation et autres subventions ne constituent pas une fin. Ils sont simplement un moyen, un instrument pour réaliser des missions. Alors, ces missions doivent toujours être connues, puis constamment évaluées, actualisées et améliorées. La meilleure garantie que l'on peut en avoir c'est que les actions fondamentales soient effectivement l'élément central et le régulateur des transferts financiers de l'État aux collectivités locales. C'est à cette condition que l'idée d'un seuil minimum de transfert aura un sens. Et c'est cette approche qui donne du sens à la notion même de « marche normale » du service public.

Organiser des transferts financiers modulables

Il importe de rendre les transferts financiers plus rationnels. Dans ce sens, les transferts financiers doivent être modulables dans leurs modalités d'indexation, mais aussi selon la collectivité locale et les charges spécifiques qui lui incombent. La modulation exclut ainsi le forfait aux collectivités locales.

Diverses dans leurs réalités, et par conséquent n'ayant pas à faire face à des charges strictement équivalentes - *même pour un même service public* - les collectivités locales ne doivent raisonnablement pas recevoir de dotation uniforme.

Dans le principe, c'est la décentralisation même qui commande de prendre en compte la diversité des situations et des contextes locaux, ainsi que la spécificité de chaque collectivité locale. C'est toute la problématique de l'articulation de l'unité et de la diversité.

Dans la pratique, les plans de développement local peuvent fournir les données nécessaires à un tel exercice. Toutes les collectivités locales en sont dotées. Ils donnent

une vision à moyen terme du développement et de la politique d'équipement du territoire. Ils sont soumis à approbation, et peuvent constituer un cadre de convergence de diverses sources de financement.

Organiser des transferts financiers évolutifs

Les États eux-mêmes reconnaissent expressément le fossé incommensurable entre leurs obligations et leurs réalisations financières à l'égard des collectivités locales. En 2005, ils s'étaient engagés, à l'occasion de la réunion de la Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local (CADDEL) à promouvoir dans les dix prochaines années un accroissement significatif des transferts financiers de l'État aux collectivités locales ; et d'autre part, à mettre en place des mécanismes juridiques et des fonds permettant de réaliser les objectifs de la décentralisation.

Cette nécessite vaut globalement pour toutes les dotations de fonctionnement comme d'équipement. Et, elle implique qu'en dehors des dotations spécifiquement accordées pour l'investissement, que soient intégrées dans les dotations de fonctionnement des parts affectées à l'investissement qu'induisent les compétences transférées. En effet, les nouvelles compétences des collectivités locales induisent de gros efforts d'équipement et le concept même de dotation de fonctionnement doit être re-précisé.

Faire bénéficier les collectivités locales des fruits de la croissance économique

Il est intéressant d'envisager la possibilité de faire bénéficier les collectivités locales des fruits de la croissance, mais aussi l'intérêt de contractualiser les transferts financiers[9].

Ce dispositif présenterait trois avantages majeurs : la répercussion de la croissance économique sur les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales ; la maîtrise par l'État de l'évolution harmonieuse de l'ensemble des concours financiers ; et la possibilité pour les collectivités locales d'avoir une vision pluriannuelle des transferts financiers, et par conséquent elles peuvent procéder à une programmation pluriannuelle des investissements.

Cette « solidarité » et ce « contrat » entre l'État et les collectivités locales, mais aussi cet arrimage harmonieux des différents concours financiers sont à imaginer pour améliorer le financement des services publics de base.

9 En France, la mise en œuvre de cette idée s'est faite à travers le dispositif du « contrat de croissance et de solidarité » qui faisait participer les collectivités locales aux fruits de la croissance puisque l'enveloppe de concours déterminée évoluait chaque année comme le taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac augmenté d'une fraction du PIB en volume. Cette enveloppe regroupait l'ensemble des concours dont les montants pouvaient être prévus, du fait de leur règle d'indexation, dès la loi de finances initiale. Au sein de cette enveloppe, chaque dotation évoluait selon ses propres règles d'indexation, le respect de la norme globale d'évolution étant assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Les collectivités locales étaient ainsi assurées d'une prévisibilité de ces concours sur la période du contrat.

Fiche n°783 – Les contraintes liées aux circuits de financement de la délivrance des services de l'assainissement de base dans le District de Bamako

Une des contraintes majeures de l'assainissement dans le District de Bamako au Mali résulte de la faiblesse des ressources financières propres des collectivités territoriales qui ne peuvent pas couvrir l'ensemble des charges relatives à ce secteur. En outre, les procédures de mobilisation des ressources au niveau des Collectivités sont très lentes, surtout lorsqu'il s'agit des activités d'assainissement. Ce qui entraîne une crise de confiance entre les prestataires et les élus d'une part et entre la population et les élus d'autre part. Les faibles ressources disponibles sont très souvent mal utilisées. Elles sont généralement utilisées soit pour des actions «coût d'éclat», soit pour faire des faveurs à certains partenaires.

Quant aux Groupements d'intérêt économique intervenant dans l'assainissement, ils sont confrontés au non paiement des frais de ramassage d'ordures et des frais d'acquisition des poubelles par les familles. Il est difficile à présent d'affirmer que ce problème serait dû à un manque de moyen des ménages ou à leur mauvaise volonté de s'acquitter de cet argent.

Les mécanismes de financement des bailleurs de fonds internationaux (comme la Banque Mondiale, l'OMS, etc.) passent forcément par le Gouvernement. Les procédures et conditions de financement sont lentes et les fonds ne sont pas disponibles au moment opportun.

Les coûts actuellement pratiqués pour la pré-collecte des déchets ont été fixés sans un réel calcul économique. Quant à la collecte, l'absence de décharge empêche toute programmation des coûts de cette activité. Il en résulte l'irrégularité dans l'approvisionnement en carburant et lubrifiant. Cette situation rend très aléatoire les activités de ces structures.

Fiche n°766 – Etat et contexte de la fourniture des services publics dans les Communes de Sirakorola au Mali, de Say au Niger, des Aguégués au Benin et de Boromo au Burkina Faso

La dépendance des pays pauvres a pour conséquence que le gros des investissements est financé par les partenaires multi et bilatéraux dans le cadre de la coopération internationale. Une pression administrative d'épuisement budgétaire se conjugue à des exigences de procédures d'attribution de marché et de qualité de construction. Les services sectoriels ont tendance alors à privilégier le rythme et la qualité de construction des infrastructures au dépens des procédures et investissements en temps et argent pour assurer l'appropriation par les structures chargées de leur gestion, ne permettant pas d'assurer une offre de service fiable et durable. Certaines ONG et communes du Nord dans le cadre de la coopération décentralisée sont dans la même logique.

De manière générale les changements de politiques de coopération au rythme des élections, la pression politique des assemblées sur les ministres de la coopération et des ministres sur leurs agents créent un contexte de gestion financière et technique à horizon court. La définition des résultats en amont et l'obligation de résultats en aval, définis au niveau national sinon au Nord, ne sont pas propices à l'apprentissage institutionnel, organisationnel et individuel où le changement a un horizon à long terme.

Certains efforts des PTF à monter des projets ou programmes qui impliquent davantage les populations dans le cycle des projets, créent souvent des structures parallèles et des découpages administratifs également peu propices au renforcement institutionnel des structures pérennes de l'Etat souverain.

Finalement les appuis budgétaires nécessitent la formulation d'indicateurs de suivi avec des niveaux à atteindre pour permettre le déblocage des fonds. Le choix et la formulation de ces indicateurs se fait au niveau national sans traduction à l'échelon local et donc sans enracinement dans les esprits et réalités des producteurs et usagers des services publics que l'appui finance.

Fiche n°880 – Partenariat public privé pour la mobilisation des ressources financières communales : l'expérience de la Commune I du District de Bamako

Les communes du District de Bamako, à l'instar des autres communes du Mali rencontrent de grosses difficultés dans la mobilisation des ressources financières pour assurer le développement de la commune. Les ressources mobilisées, couvrant à peine les dépenses de fonctionnement de la commune, le financement des actions de développement est relégué au second plan. Cette situation ne permet pas aux autorités élues de construire une légitimité locale à travers la fourniture de services de bases. Comment améliorer alors les recettes financières de la mairie ?

Pour répondre à ce questionnement, un long processus de réflexions soutenu par l'organisation Néerlandaise de Développement (SNV) a mis en dialogue les autorités élues des communes du District et les occupants des places de marché pour identifier des stratégies nouvelles de collecte de taxes de marché.

Ce dialogue a permis de définir une stratégie de mobilisation des taxes de marché assortie d'un protocole d'accord de mise en oeuvre de la stratégie. Ce protocole a défini d'une part les rôles et responsabilités des parties prenantes qui sont la mairie, les occupants des places de marché constitués en coopérative, les services techniques financiers de la commune et d'autre part la clé de répartition des ressources mobilisées.

L'analyse de la situation comme l'élaboration de la stratégie et du protocole de mise en œuvre se sont déroulées de manière participative incluant tous les acteurs concernés y compris les autorités traditionnelles (chefs de quartiers). Chaque étape a été couronnée par la validation des documents élaborés.

Par ailleurs, il était prévu dans le protocole une périodicité bien définie pour rendre compte des résultats partiels, les difficultés que rencontraient la coopérative. Ces rencontres ont permis de trouver les solutions adéquates aux difficultés tout au long du processus.

La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie de collecte des taxes de marché a été attribuée aux coopératives des marchés, ce qui a été un élément stimulant encouragent le paiement journalier des taxes. Rappelons que les activités de recouvrement de taxes étaient soutenues par des séances d'informations animées par les responsables de marché.

Après environs six mois de test, les recettes de la mairie se sont considérablement améliorées. Elles ont contribué à assainir les places de marché et au financement de projets sociaux tels que l'adduction d'eau, la construction de latrines, l'amélioration des toitures des hangars. Même si ces projets nécessitaient l'apport de financement externe, la coopérative était confiante en leur réalisation grâce à l'épargne qu'elle mobiliserait à partir de leur contre partie telle que définit dans le protocole de mise en oeuvre de la stratégie.

Cette satisfaction des deux parties a permis de renouveler le protocole entre la mairie et la coopérative des occupants des places de marché pour une période plus longue. Par ailleurs, ce test, d'abord effectué en commune I a été répliqué dans les autres communes du District et même dans d'autres localités du Mali.

Le partenariat public-privé soutenu par un système de gestion concerté peut ouvrir des voies au renforcement de la démocratie et la promotion du développement local.

Table des matières

I - Introduction générale....7

II - Services publics et pauvreté en Afrique : de l'échec des États a répondre aux besoins et aspirations des populations....9

2.1 - Une pauvreté endémique qui parachève le processus de perte de légitimité de l'État africain post colonial....10

2.2 - Les modes actuels de régulation de l'offre de service public sont inadaptés 12

III - La délivrance de services publics de base pose fondamentalement une problématique de gouvernance....15

3.1 - Penser le service public par de nouvelles approches fondées sur la gouvernance....15

3.1.1 - La délivrance de services publics de base : un levier privilégié de refondation de l'État africain post colonial....17

3.1.2 - La décentralisation comme facteur d'amélioration de la délivrance de services publics de base....18

3.2 - Reposer la gouvernance du service public sur des principes communs pour guider le travail des pouvoirs publics....19

3.2.1 - Il existe bien un art commun de la gouvernance qui s'applique au service public....19

3.2.2 - De quelques principes de gouvernance du service public....21

IV - De l'initiative pilote de l'Alliance sur la délivrance de services publics de base....23

4.1 Une brève présentation de l'initiative....23

4.2 - Le cadre théorique d'analyse et de formulation de propositions....25

V - Propositions pour des modes alternatifs de gouvernance des services publics de base....27

5.1 - Sortir le service public du labyrinthe institutionnel et territorial caractéristique de l'organisation administrative de l'État....27

Fonder le cadre juridique de délivrance du service public sur un projet collectif....31

Rationaliser le cadre normatif de délivrance de services publics de base....31

Réinterroger la pertinence du couple « décentralisation /déconcentration »....32

Consacrer le Territoire comme la matrice de délivrance de services publics de base.....33

5.2 - Organiser un partage concerté des compétences entre l'État et les collectivités locales pour des services publics adaptés et effectifs....38

Inverser la démarche de transfert des compétences 40

Reposer la légitimité du mode de transfert des compétences sur une large implication de tous les acteurs locaux....41

Privilégier des démarches de transfert progressif des compétences aux collectivités locales....41

5.3 - Passer d'une logique de compétition entre acteurs au partenariat et à la mobilisation citoyenne....45

Promouvoir la prise de conscience citoyenne et la mobilisation citoyenne à travers des cadres permanents de concertation....48

Construire des partenariats multi-acteurs 49

5.4 - Organiser un système de financement conséquent, rationnel et cohérent pour une prise en charge convenable des missions de services publics.....53

Faire des missions fondamentales du service public l'élément central et le régulateur des transferts financiers de l'État aux collectivités locales....55

Organiser des transferts financiers modulables....56

Organiser des transferts financiers évolutifs....57

Faire bénéficier les collectivités locales des fruits de la croissance économique....58

Malgré l'engagement de nombreux acteurs et les multiples initiatives à toutes les échelles territoriales, la délivrance des services publics apparaît encore comme peu satisfaisante dans une Afrique qui détient toujours le triste record de pauvreté au monde. Il est commun de soutenir à ce sujet des arguments liés aux capacités institutionnelles et aux errements administratifs mais, fondamentalement, c'est le lien entre gouvernance et service public qui est en cause.

Dans les tentatives de renforcement et d'amélioration des services aux populations, des questions essentielles sont évitées, ou leur intérêt faiblement perçu. Par exemple, n'est-il pas venu le temps de douter de cette « vérité absolue » qui voudrait qu'une bonne politique de décentralisation s'accompagne nécessairement d'une bonne politique de déconcentration ? Ne faut-il pas remettre en cause l'approche de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ? Ne serait-il pas intéressant de revoir les cadres et mécanismes de négociation entre l'Etat, les collectivités locales, les populations et les partenaires au développement ?

Il est urgent de renouveler la pensée et l'approche du service public, en réfléchissant le service public dans la problématique de la gouvernance en Afrique et, en intégrant la gouvernance dans la marche du service public.

L'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique relie des acteurs africains et non-africains engagés dans l'action et la réflexion, soucieux de promouvoir à la fois au niveau des citoyens africains et du monde un dialogue sur la gestion des affaires publiques en Afrique.

Avec le soutien :

du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes

de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme