

**COLLOQUE SOUS-REGIONAL SUR « L'ETAT ET LE SERVICE
PUBLIC EN AFRIQUE DE L'OUEST »**

Communication introductive

**L'évolution des différents modes de délivrance des services
publics dans les Etats Ouest africains**

Par Falilou MBacké CISSE

Point focal « Gouvernance, décentralisation et développement local »

Coordonnateur de l'initiative sur la délivrance de services publics de base

**Spécialisé en administration des collectivités locales et en Management du
développement territorial**

Novembre 2010

Sommaire

I - SERVICES PUBLICS : DE QUOI PARLONS – NOUS ?	3
A - Les difficultés de la définition	3
B - Les éléments de définition	4
C - Systématisation, enjeux et défis pour l'Afrique.....	6
II - SERVICES PUBLICS ET PAUVRETE EN AFRIQUE : DE L'ECHEC DES ETATS A REpondre AUX BESOINS ET ASPIRATIONS DES POPULATIONS 7	
A - Une pauvreté endémique qui parachève le processus de perte de légitimité de l'Etat africain post colonial.....	8
B - Les modes actuels de régulation de l'offre de service public sont inadaptés	11
III - LA DELIVRANCE DE SERVICES PUBLICS DE BASE POSE FONDAMENTALEMENT UNE PROBLEMATIQUE DE GOUVERNANCE	13
A - De nouvelles approches du service public fondées sur la gouvernance	14
B - Des principes communs de gouvernance du service public pour guider le travail des pouvoirs publics.....	15
1. Il existe bien un art commun de la gouvernance qui s'applique au service public.....	15
2. De quelques principes de gouvernance du service public.....	16

I - SERVICES PUBLICS : DE QUOI PARLONS - NOUS ?

L'Etat 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 régaliennne de l'Etat 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 Etat.

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 humains. Dans ce sens, le service public est un élément fondamental de l'Etat de droit, et de régulation sociopolitique, surtout dans un contexte de grande pauvreté.

Les Etats africains, parce qu'ayant bâti leur organisation sur le modèle des anciennes puissances coloniales, ont reproduit pour l'essentiel leur conception et leur approche du service public, notamment « à la française ».

A - Les difficultés de la définition

Au plan du droit, d'éminents juristes, à défaut de renoncer à définir le service public, ont tout au moins relevé toute la difficulté de la tâche. Dans cet ordre d'idée, M. Waline a pu dire : « il est plus facile de saisir le mercure échappé d'un vieux baromètre que de saisir la notion de service public dans une définition ». Pourtant, le service public est une réalité quotidienne, un phénomène qui a connu une évolution et un développement remarquables au fil des ans. D'ailleurs D. Truchet liait l'absence d'une définition précise du service public à son caractère évolutif.

En France comme dans de nombreux pays, le législateur comme les détenteurs successifs du pouvoir réglementaire ne se sont pas le plus

souvent essayés à une définition malgré la référence quasi constante des textes à cette notion de services publics. On pourrait y voir la réserve presque naturelle du législateur et de l'exécutif à définir les notions de base, mais plus encore les difficultés à donner une définition précise et exhaustive, qui rende compte de la totalité et de l'entièreté des aspects d'une notion à la croisée du droit, de l'idéologie, de l'économie et de la sociologie.

Toutefois, chacun peut comprendre que l'absence d'une définition soit lourdement préjudiciable à la clarté du droit et de la jurisprudence, mais aussi à l'action des politiques et de l'administration elle-même. C'est pourquoi, les auteurs, parce que c'est leur vocation, se sont penchés sur la question, et ont avancé des conceptions différentes du service public, desquelles découlaient inévitablement des définitions divergentes.

B - Les éléments de définition

Au regard de la doctrine contemporaine et de la jurisprudence, il est possible de retenir que la définition du service public présente des éléments invariables, un élément controversé et des éléments indifférents.

Les éléments invariables se ramènent à deux : l'exigence d'un but d'intérêt général, et le rattachement direct ou indirect du service à une personne publique. L'intérêt général n'est pas, lui aussi, d'une définition aisée en tant qu'il est évolutif, contingent, largement tributaire des circonstances de temps, de lieu et de la « subjectivité » du juge et de l'administration. Toutefois, en raison des fortes implications idéologiques du service public, l'intérêt général est présenté par certains auteurs comme le « critère central » de la définition. Tout au moins, serait-il plus significatif même sans être plus important que le second.

Par ailleurs, tout service public relèverait en dernier ressort d'une autorité publique. Ce rattachement organique est caractéristique – *en droit français* – que le service public est inévitablement placé, au moins, sous le contrôle et la responsabilité d'une personne publique. Le rattachement direct signifie que le service public est institué et géré par une personne publique avec des moyens matériels et humains spécifiques dont elle a la disposition. Alors, tant la création, la suppression, l'organisation, le fonctionnement et la gestion quotidienne du service public relèvent de la personne publique¹, et d'elle seule. Cependant, ce rattachement direct peut se révéler sous deux

¹ Celle-ci est très souvent une personne publique territoriale – Etat ou collectivités locales

aspects : soit la personne publique assure elle-même le service, soit elle le confie à une personne morale de droit public, notamment à un Etablissement public.

Il peut arriver par ailleurs que la personne publique crée et organise le service public pour après, en confier le fonctionnement et la gestion quotidienne à une personne morale de droit privé. Cela correspond au rattachement indirect qui est réalisé toutes les fois qu'une personne publique délègue l'exécution d'une activité d'intérêt général à un organisme privé qui agit alors à ses lieu et place. Il en est ainsi des contrats de concession, et des participations majoritaires de personne publique au capital des institutions de droit privé.

En marge de ces hypothèses, il existe des situations dans lesquelles le juge détermine le rattachement en fonction d'un faisceau d'indices retraçant l'origine, l'activité, le statut des dirigeants et les moyens mobilisés.

S'agissant de l'élément controversé de la définition du service public, il porte sur le régime juridique exorbitant du droit commun, c'est-à-dire un ensemble de règles et de principes qui sont, par leur nature même, étrangers au droit applicable entre particuliers, dans leurs relations ordinaires. L'expression en elle-même est éloquente, et réfère à des moyens juridiques exclusivement détenus par les personnes publiques, et qui leur permettent de s'acquitter convenablement de leurs missions. Si alors pour certains auteurs le régime juridique ne peut être que la conséquence de la qualification de l'activité de service public, d'autres doctrinaires, avec la jurisprudence en font un outil pratique et efficient d'identification du service public.

Quant au régime juridique commun, il s'applique aux seuls services publics, et à tous les services publics. Il est constitué d'un ensemble d'exigences et d'obligations qui pèsent sur le service public, et en constituent le « noyau dur » ou les lois. Il s'agit des principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité régissant le service public *lato sensu*. On y adjoint accessoirement d'autres principes dont le nombre est variable, telle la transparence, la neutralité ou la gratuité. Mais en réalité, l'analyse de ces derniers principes montre que, s'ils ne se ramènent pas toujours aux trois premiers principes, ils les recourent souvent, et en sont des implications évidentes.

Enfin, les éléments indifférents renvoient davantage à la manière de penser le service public qu'à des critères de définition de celui-ci. Ils concernent la thèse des « attributions naturelles de l'Etat » assise sur le libéralisme

économique, et qui confine l'Etat dans un champ d'action déterminé en dehors duquel toutes ses interventions seraient anormales. Ils concernent également l'idée que seuls les services publics administratifs sont les véritables services publics. Assurément, l'évolution de la notion de service public et la jurisprudence ont disqualifié de tels arguments.

C - Systématisation, enjeux et défis pour l'Afrique

Il convient de remarquer que les efforts considérables des auteurs – *classiques et contemporains* – ont davantage révélé une conception « instrumentaliste » du service public qu'ils ne l'ont saisi dans une définition qui rende compte parfaitement du phénomène. Les développements des auteurs consacrés à la notion de service public sont à la mesure des rôles politique et juridique qu'ils ont entendu lui faire jouer.

Instrument juridique, le service public a focalisé l'intérêt des doctrinaires qui y ont vu la « pierre angulaire » ou « l'alpha et l'oméga » du droit administratif. Il est vrai que l'apport du service public dans cette branche du droit est décisif. Il a été, et reste dans une large mesure, le critère d'application du droit administratif et de la délimitation du contentieux administratif. Il a principalement contribué à la définition des grandes notions de cette matière, tels les contrats administratifs, les travaux publics ou la théorie de la responsabilité administrative.

Instrument d'une idéologie, comme l'écrivait le professeur Robert Hertzog, le service public va forger une nouvelle légitimité de l'Etat en lui donnant une dimension fonctionnelle. Désormais, et grâce à lui, la puissance publique ne renvoie plus simplement à la contrainte et à la répression. Elle prend aussi et surtout en charge des activités concrètes pour réaliser le bien-être et la satisfaction des besoins essentiels des citoyens. Ce faisant, le service public va non seulement contribuer à donner l'image d'un Etat utile et à rapprocher ce dernier des citoyens, mais il aura, en raison des fins qu'il se propose, permis d'asseoir l'idée d'une gestion publique supérieure à la gestion privée.

De ce point de vue, la délivrance de services publics de base est un levier privilégié de refondation de l'Etat 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*. 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'Etat 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 Etats en ce qu'elle institue, et donne du sens aux relations entre les pouvoirs publics et les citoyens.

Or, 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'Etat 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.

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 – à *toutes les populations* – des services publics de base, en quantité et en qualité satisfaisantes.

De toute évidence, le lien dialectique entre « Etat », « société » et « services publics » établit que sur le Continent noir, la crise de l'Etat 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.

II - SERVICES PUBLICS ET PAUVRETE EN AFRIQUE : DE L'ECHEC DES ETATS A REpondre AUX BESOINS ET ASPIRATIONS DES POPULATIONS

Un Etat 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 qui secoue 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'Etat 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'Etat. 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.

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

L'une des manifestations de la crise de l'Etat 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 stationnaire². 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 Etats, de la société civile et des organisations internationales.

Cette tension entre les attentes de la société et la défaillance de l'Etat est un signe patent de la crise de gouvernance. Les populations ont bien souvent un point de vue très critique sur l'Etat, jugé inefficace, au service d'ambitions

² 50 % en 2005 contre 51 % en 1981 avec un pic de 58 % en 1996

personnelles, éloigné des préoccupations des citoyens, marqué par la corruption.

Il est probable qu'aux indépendances, les dirigeants africains aient développé une certaine vision de la relation entre « Etat », « société » et « services publics ». Les jeunes Etats 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 Etats 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'Etat 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.

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 Etats 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 Etats 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.

Plus généralement, les Etats ont initié des processus de décentralisation par lesquels ils ont responsabilisé les collectivités locales dans l'organisation et la gestion de nombre de services publics. Dès lors, c'est à l'aune de la délivrance de services publics de base et du développement économique local que « l'utilité sociale » des collectivités locales est généralement appréciée. Ils constituent sans doute l'une des manifestations majeures de la vigueur de la décentralisation et l'une des sources essentielles de la légitimité des gouvernements locaux. Or, là aussi, s'impose à l'évidence le constat d'un faible rendement des collectivités locales malgré les opportunités du Local.

Pour l'heure, les actions des collectivités locales pour le développement économique local s'orientent vers la lutte contre la pauvreté, avec très souvent trois approches stratégiques : la réalisation et la gestion des infrastructures d'accueil et de facilitation des activités des opérateurs économiques privés locaux, le soutien au développement des activités génératrices de revenus pour les populations défavorisées, la dynamisation des économies locales.

Dans un cas comme dans l'autre, l'ampleur de l'intervention des collectivités locales est très réduite dans la mesure où elle est fonction des moyens dont elles disposent, et principalement des ressources transférées par l'Etat.

S'agissant des services publics locaux, si la pertinence de responsabiliser au premier chef les collectivités locales ne fait aucun doute, le défi à relever est celui de leur exercice effectif et efficace. En réalité, ces services apparaissent comme peu satisfaisants dans l'ensemble des pays. Hormis les arguments liés aux capacités des collectivités locales, l'on retrouve ici la question de la plus grande considération due aux collectivités locales puisque dans une très large mesure, la délivrance de services publics est fortement tributaire de la manière dont est vécue la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Malgré donc les processus de décentralisation en cours, il ya lieu de noter que la réalité – *peu satisfaisante du reste* – du service public repose pour l'essentiel sur des agences d'Etat, des entreprises publiques ou des entreprises privées. Aujourd'hui encore, même dans un contexte où les services publics sont reconnus d'intérêt local, et juridiquement transférés aux collectivités locales, l'intervention de ces dernières est quasiment insignifiante. Les politiques sectorielles ignorent le plus souvent les responsabilités des collectivités locales, et favorisent l'approche déconcentrée.

Il s'ensuit que comme pour l'Etat post-colonial, l'utilité sociale des collectivités locales est interrogée aujourd'hui dans la mesure où l'une des finalités les plus importantes de la décentralisation est de permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales, notamment par la possibilité d'un dialogue direct entre la demande sociale et l'action publique.

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 Etats 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.

B - 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 Etats post-coloniaux ont tenté, à travers le service public, de répondre aux aspirations de leurs peuples. En effet, l'Etat 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'Etat 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 sont 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'Etat » sans jamais réaliser « Mieux d'Etat », 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 Etats, 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 Etats 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'Etat 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 Etats 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 Etats 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 Etats 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 Etats, 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. 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.

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 DELIVRANCE DE SERVICES PUBLICS DE BASE POSE FONDAMENTALEMENT UNE PROBLEMATIQUE DE GOUVERNANCE

Les difficultés du service public sont étroitement liées à celles de l'Etat. 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.

A - De nouvelles approches du service public 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 entre 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 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 sont-ils 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'Etat africain post-colonial.

B - Des principes communs de gouvernance du service public 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'Etat - *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

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 réformes 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.

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 » permettra, 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'Etat 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'Etat 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 situ*. 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.