

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

**Communication**

**Présentation de quelques résultats sur la perception des  
populations ouest africaines des services publics**

**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 - L'INITIATIVE PILOTE DE L'ALLIANCE SUR LA DELIVRANCE DE SERVICES PUBLICS DE BASE .....	4
A – Approche méthodologique .....	4
B - Le cadre théorique d'analyse et de formulation de propositions .....	5
II - PERCEPTIONS ET PROPOSITIONS POUR DES MODES ALTERNATIFS DE GOUVERNANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE .....	6
A – Le labyrinthe institutionnel et territorial caractéristique de l'organisation administrative de l'Etat .....	6
1.    Constats.....	6
1.1    Une profusion de textes doublement désincarnés .....	6
1.2    Un cadre juridique marqué par une grande confusion .....	7
1.3    Un foisonnement impressionnant d'acteurs.....	7
1.4    Un déficit de « territoires pertinents » préjudiciable au service public .....	8
2.    Propositions .....	9
2.1    Fonder le cadre juridique de délivrance du service public sur un projet collectif.....	9
2.2    Rationaliser le cadre normatif de délivrance de services publics de base .....	9
2.3    Réinterroger la pertinence du couple « décentralisation /déconcentration » .....	9
2.4    Consacrer le Territoire comme la matrice de délivrance de services publics de base .....	10
B - Un partage non concerté des compétences entre l'Etat et les collectivités locales pour des services publics inadaptés et ineffectifs.....	10
1.    Constats.....	10
1.1    L'Etat est juge et partie .....	10
1.2    Des expériences encore loin de répondre aux limites posées par le mode de transfert autoritaire des compétences.....	11
2.    Propositions .....	11
2.1    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	11
2.2    Reposer la légitimité du mode transfert des compétences sur une large implication de tous les acteurs locaux .....	12
2.3    Privilégier des démarches de transfert progressif des compétences aux collectivités locales	12
C - Une logique de compétition entre acteurs, partenariat et mobilisation citoyenne .....	13
1.    Constats.....	13
1.1    Un foisonnement d'acteurs souvent en compétition ou en interactions discontinues .....	13
1.2    Une non-codification des services délivrés par les instances traditionnelles et religieuses qui réduit considérablement leur potentiel d'intervention .....	14
1.3    Organisation protéiforme et aux actions multidimensionnelles, la société civile est devenue un acteur incontournable dans la délivrance des services publics de base .....	14
2.    Propositions .....	15

2.1	Promouvoir la prise de conscience citoyenne et la mobilisation citoyenne à travers des cadres permanents de concertation .....	15
2.2	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 .....	15
D -	Un système de financement inconséquent, irrationnel et incohérent pour une prise en charge convenable des missions de services publics .....	16
1.	Constats.....	16
1.1	Des collectivités locales démunies face à des Etats de plus en plus en retrait avec l'exclusivité des ressources publiques .....	16
1.2	Des finances locales déficientes à plusieurs égards .....	16
1.3	Des redevances somme toute « modiques », mais inaccessibles au plus grand nombre .....	17
2.	Propositions .....	17
2.1	Faire des missions fondamentales du service public l'élément central et le régulateur des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales.....	17
2.2	Organiser des transferts financiers modulables.....	18
2.3	Organiser des transferts financiers évolutifs.....	19
2.4	Faire bénéficier les collectivités locales des fruits de la croissance économique .....	19

## I - L'INITIATIVE PILOTE DE L'ALLIANCE SUR LA DELIVRANCE 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.

### A - Approche méthodologique

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.

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 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'eau, l'assainissement, l'énergie, les déchets, les transports, les marchés, l'éducation, la culture, la sécurité et la santé.

<sup>2</sup> 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.

Enfin la collecte d'expérience a permis d'intéresser et d'inclure l'ensemble des acteurs concernés par le service public<sup>3</sup> choisi en les informant, en les sensibilisant sur l'intérêt, le déroulement et les perspectives de l'initiative.

Au bout du compte, 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, assorti de propositions de changement. Au niveau régional, ce sont donc cent cinquante (150) expériences et quatre rapports d'analyse qui ont servi de matériaux aux présents résultats qui revisitent le lien entre « service public » et « gouvernance ».

### ***B - 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.

Un certain nombre de questions ont servi de fils conducteurs aux processus de collecte et d'analyse des expériences :

- ❖ 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 (répétition) où les processus de décentralisation poussent plutôt à l'émiettement du territoire et à l'émergence de plusieurs catégories d'acteurs ?

---

<sup>3</sup> le représentant de l'Etat 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.

- ❖ 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, confrontés 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 ?

## **II - PERCEPTIONS ET PROPOSITIONS POUR DES MODES ALTERNATIFS DE GOUVERNANCE DES SERVICES PUBLICS DE BASE**

### ***A - Le labyrinthe institutionnel et territorial caractéristique de l'organisation administrative de l'Etat***

#### **1. Constats**

##### **1.1 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'Etat 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 censées servir. En conséquence, elles leur sont le plus souvent méconnues, inaccessibles, et incompréhensibles.

## **1.2 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 paralyse 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.

## **1.3 Un foisonnement impressionnant d'acteurs**

L'augmentation des catégories et du nombre d'acteurs prend des proportions inquiétantes pour la performance de l'action publique. Avec comme conséquence une chaîne 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. Elle 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.

S'agissant enfin des pouvoirs publics, il est constant que le schéma structural de l'Etat 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. Conçue en dehors de toute rationalité, elle densifie, complexifie et affecte même la structure de l'Etat. Ainsi, l'action de l'Etat 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.

#### **1.4 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.

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. Les collectivités locales se créent et se multiplient comme si leur nombre était un indicateur pertinent de l'avancée des processus de décentralisation.

## **2. Propositions**

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

Si le cadre juridique est un élément de régulation de la délivrance du service public de base, il doit tout au moins reposer sur un projet collectif dont le socle est nécessairement coproduit entre tous les acteurs, et les règles connues et reconnues par chacun. Cela suppose 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.

### **2.2 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.

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.

### **2.3 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'Etat en Afrique.

D'abord parce qu'il faut penser la déconcentration en rapport avec la réforme de l'Etat, et non comme un simple pilier de la décentralisation. Ensuite, l'Etat 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. Enfin, le glissement du schéma actuel vers la « déconcentration » est certainement une manifestation de l'essoufflement du couple « déconcentration / décentralisation », à l'avantage de la décentralisation

puisque l'Etat confierait des « missions déconcentrées » aux collectivités locales.

## **2.4 Consacrer le Territoire comme la matrice de 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*.

### ***B - Un partage non concerté des compétences entre l'Etat et les collectivités locales pour des services publics inadaptés et ineffectifs***

#### **1. Constats**

##### **1.1 L'Etat est juge et partie**

Traditionnellement, le transfert de compétences est le champ de prédilection de la toute puissance des Etats 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'Etat 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'Etat – République » est juge en tant qu'il est le producteur des normes qui régissent l'action publique locale. Et en tant que « Etat – 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'Etat et de la place des collectivités locales.

## **1.2 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<sup>4</sup>. D'autres Etats 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<sup>5</sup>.

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'Etat lui-même des termes de références en réduit la portée.

## **2. Propositions**

### **2.1 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'Etat, déterminer de façon objective ce que l'Etat doit leur céder.

---

<sup>4</sup> 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'Etat, mais avec et comme l'Etat, 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.

<sup>5</sup> 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'Etat, 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.

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 d'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.

## **2.2 Reposer la légitimité du mode 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'Etat 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'Etat, 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.

## **2.3 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<sup>6</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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. Même les fonctions régaliennes de l'Etat, dans le cadre de la régionalisation politique, peuvent être confiées aux collectivités territoriales : justice, diplomatie, police etc.

empêchement absolu des collectivités locales contredit l'esprit des processus de décentralisation, cet argument souvent avancé par les Etats 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<sup>7</sup>. 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.

## ***C - Une logique de compétition entre acteurs, partenariat et mobilisation citoyenne***

### **1. Constats**

#### **1.1 Un foisonnement d'acteurs souvent en compétition ou en interactions discontinues**

Si l'augmentation des catégories d'intervenants est une source de richesse, il reste qu'elle prend, dans certains contextes, des proportions inquiétantes préjudiciables à la performance de l'action publique.

En effet, la 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 ya 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

---

<sup>7</sup> 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).

ou les organisations de la société civile, de cogérer des prestations en devenant parties prenantes dans les processus de décision.

### **1.2 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 consécutif 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, et il semble que qu'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 sagement entretenue.

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.

### **1.3 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 dans la vie des citoyens, les associations naissent, se multiplient et prennent l'initiative. Elles couvrent l'ensemble des activités fondamentales de la vie comme la santé avec les mutuelles, le chômage des jeunes avec les Groupements d'Intérêt Economique (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. 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.

## **2. Propositions**

### **2.1 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 mieux 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.

### **2.2 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**

De tels enjeux sont 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 avec les autres échelles territoriales. À 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.

## ***D - Un système de financement inconséquent, irrationnel et incohérent pour une prise en charge convenable des missions de services publics***

### **1. Constats**

#### **1.1 Des collectivités locales démunies face à des Etats 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'Etat 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 Etats. Tout au plus les Etats se sont limités à des transferts financiers dans des conditions et selon des modalités peu satisfaisantes.

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

#### **1.2 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 Etats et les budgets locaux sont énormes, et n'ont pas décidé les Etats 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, la rigidité des charges structurelles fait que les charges de personnel, par exemple, augmentent considérablement. Dans la situation de faiblesse généralisée des budgets locaux, l'essentiel des recettes sert au financement du fonctionnement.

C'est donc 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.

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

A côté des imperfections du système de répartition des ressources publiques, il ya 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 clair que les faibles capacités contributives des usagers constituent une contrainte de taille au financement du service public.

## **2. Propositions**

### **2.1 Faire des missions fondamentales du service public l'élément central et le régulateur des transferts financiers de l'Etat 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'Etat. 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'Etat 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'Etat 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.

## **2.2 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 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.

### **2.3 Organiser des transferts financiers évolutifs**

Les Etats 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'Etat 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 nécessité 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 reprecisé.

### **2.4 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<sup>8</sup>.

Ce dispositif présentait trois avantages majeurs : la répercussion de la croissance économique sur les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales ; la maîtrise par l'Etat 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.

---

<sup>8</sup> 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.

Cette « solidarité » et ce « contrat » entre l'Etat 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.