

Réformer un inexistant désiré ou supprimer un inopportun incontournable ? Le service public confronté à l'État et aux sociétés projetées en Afrique

Par **Dominique Darbon**, professeur, Institut d'études politiques de Bordeaux • d.darbon@sciencespobordeaux.fr

«Des acteurs nationaux et étrangers ont vainement et à maintes reprises fait des efforts herculéens pour renforcer la qualité de l'État. N'auraient-ils pas intérêt à dérouler plus souvent le fil d'Ariane, à savoir qu'ils auront beaucoup de chemin à parcourir et que la ligne droite n'est pas toujours la plus rapide pour atteindre leur objectif?»

S. Winkler, 2007

La notion de service public confrontée aux environnements africains est emblématique de l'extrême complexité des processus de transferts institutionnels et cognitifs qui s'opèrent depuis les indépendances sur ce continent et des ambiguïtés qui en découlent notamment au sein des programmes de coopération internationale et de développement. Dans des sociétés projetées¹, comme le sont la plupart des sociétés africaines, l'enjeu des services publics est paradoxal. D'une part, ils apparaissent comme une référence étatique toujours revendiquée alors même qu'ils sont peu présents, sinon pour des raisons historiques au profit de la partie la plus aisée de la population, et que leur qualité et leur efficacité économique restent très faibles (Hall et Lobina, 2006; Mérino, 2007). D'autre part, ils sont présentés comme une des expressions majeures de l'inefficacité des États africains et invités à ce titre à se réformer au profit de modes de gestion privés et «contractualistes», au nom de la création d'un État effectif, dont on s'empresse pourtant par là même de réduire d'autant sa capacité à s'imposer auprès de populations qui ne le produisent pas.

La privatisation des services publics est en effet présentée jusqu'au milieu des années 2000 comme la solution idéale bien que jusqu'en 2006, plus de 80% des villes des pays à revenus inférieurs et intermédiaires avaient leur approvisionnement en eau géré par des opérateurs publics. Or, les résultats des opérateurs privés apparaissent singulièrement discutables ou incertains et amènent quelquefois au retrait ponctuel des entreprises privées contractées, comme le constatent désormais des acteurs qui y sont pourtant favorables (Estache, 2005; Agence française de développement AFD).

Toutes les contraintes majeures qui obèrent les processus de réforme de la gestion publique en Afrique sont présentes dans la réforme des services publics :

- la diversité des traditions juridiques et des héritages institutionnels des différents groupes élitaires des États ;
- la légitimité en «double contrainte» qui raccroche l'ordre institutionnel à la fois à la société qui est censée le produire, mais dont les initiatives ne sont pas capitalisées et institutionnalisées, et à des acteurs externes qui ne sont censés que l'influencer et l'assister et qui le plus souvent imposent et diffusent des recettes de gestion non négociables ;
- la dépendance des États africains au savoir-faire, à l'innovation technologique et cognitive et aux sources de financement des organisations financières et d'aide et de développement qui peuvent ainsi imposer aussi bien les programmes de réformes que les techniques et les procédures à mettre en œuvre ;
- les effets inattendus de la rencontre fortuite de méthodes de gestion, d'idéologies politiques et

¹ Ce terme concerne l'ensemble des sociétés dont le projet étatique est largement porté par la projection sur elles de modèles de gestion et d'organisation fabriqués par les sociétés développées et mis en œuvre par des transferts institutionnels systématiques ne capitalisant que très peu sur les pratiques sociales locales et sur les processus et les institutions de régulation indigènes.

d'intérêts individuels ou corporatistes *a priori* non liés;

- l'absence de capitalisation sur les réformes antérieures transformant les dispositifs institutionnels des États pauvres en cimetières institutionnels toujours plus encombrés;
- la cacophonie des intervenants et les stratégies de rechange menées par les acteurs concernés;
- la faiblesse de sociétés et d'États auxquels on demande pourtant de produire des dispositifs de gestion et de régulation performants selon un modèle étatique occidental qu'ils ne maîtrisent pas et des critères de rentabilité à court terme incompatibles avec l'absence globale de solvabilité des citoyens et les options de développement à moyen terme.

Autant de thèmes bien connus dans l'analyse des réformes en Afrique qui se retrouvent autour de la notion de service public (Darbon, 2005). La défaillance généralisée de l'État et des administrations publiques a conduit à la faillite de ces services, à leur inefficacité et à un haut niveau de corruption, à leur faible capacité à produire et à fournir des biens et des services de bonne qualité à une partie croissante ou significative de la population, que ce soit dans le domaine de l'eau, de l'électricité, des transports, de la santé, des télécommunications, de l'éducation, du ramassage des ordures, de la gestion des eaux usées, voire même dans les domaines plus classiques de la puissance publique (sécurité...).

Bref, le service public, ou la gestion par l'État au nom de l'intérêt général de certaines activités considérées comme primordiales pour les administrés et la collectivité dans son ensemble, n'a pas plus réussi à s'implanter dans le domaine cognitif et politique comme une valeur fondatrice du pacte social pour les citoyens, qu'il n'est parvenu à s'imposer comme une modalité de gestion efficace et efficiente directe (par rapport au service rendu), mais aussi indirecte (réduction des coûts issus de la non-production éventuelle de ce service).

L'analyse des services publics est rendue encore plus complexe par les mutations qui affectent la compréhension de la notion. Ces changements, quels qu'ils soient, sont légitimes lorsqu'ils accompagnent (en les anticipant ou en les suivant) les transformations

sociales, économiques, politiques et idéologiques majeures qui touchent les sociétés. Ils deviennent plus discutables lorsqu'ils expriment non plus les mutations des sociétés, mais celles qui interviennent dans d'autres sociétés (certains diront au centre ou dans les sociétés matricielles ou dominantes) et qu'ils font l'objet d'un transfert au nom de leur supériorité intrinsèque idéologique ou technique, sans se préoccuper des conditions locales.

Le cas de la notion de service public est emblématique de ces phénomènes : transférée d'abord par le colonisateur et imposée comme une catégorie de l'entendement des sociétés réceptrices au titre de la supériorité de cette construction juridique et politique, la notion est à son tour attaquée par de nouvelles conceptions techniques produites toujours dans les « autres » sociétés, lesquelles viennent non seulement la remettre en cause, mais aussi déstabiliser l'investissement – aussi faible ou formel soit-il – dont elle avait fait l'objet de la part des sociétés réceptrices depuis les indépendances.

La notion de service public témoigne en ce sens que les agendas de réforme administrative dans les sociétés projetées des Afriques ne sont pas en phase avec les mutations de ces sociétés en développement et avec les choix politiques qui y seraient arrêtés, mais avec ceux des sociétés dominantes éventuellement associées à certains groupes d'élite locale. Cette analyse n'a en aucun cas pour objet de remettre en cause la nécessité et la pertinence technique et politique des réformes, imposées dans la plupart des États africains (mais pas tous) par les résultats déplorables de la gestion des services publics par l'État. Elle vise à montrer comment, au nom de ces principes indiscutables de bonne gestion, de bonne gouvernance, d'efficacité et d'amélioration des services rendus, les organismes de coopération internationale en arrivent à imposer non seulement de meilleures pratiques et des principes de bonne gouvernance, mais également des choix politiques et des options techniques formatés pour les sociétés et les marchés du nord et le plus souvent totalement déphasés avec les moyens et les besoins des États et des sociétés pauvres d'Afrique.

Ce faisant, le moyen devient la finalité et même la raison d'être de l'action des organisations de coopération au point que la réforme des services publics en Afrique a progressivement été ramenée au thème de

leur privatisation par l'effet mécanique de la structuration du marché de l'aide et de la coopération internationale, au risque de démultiplier les effets pervers de ces programmes en termes de développement, de délégitimer les réformes et d'affaiblir encore davantage le processus de construction de l'État.

■ LE SERVICE PUBLIC EN AFRIQUE : UNE NOTION CONFUSE, DES FORMES DE GESTION COMPLEXES

La notion de service public a-t-elle un intérêt en Afrique ?

• L'accumulation de transferts institutionnels à faible appropriation

Le service public est particulièrement difficile à étudier tant sa signification varie selon les cultures juridiques nationales, au point de la rendre non traduisible, ou polysémique lorsqu'elle est traduite (*public service* en anglais, par exemple). Transférée au niveau mondial, la notion devient alors un objet de confrontation idéologique, mais aussi de controverses sémantiques, conduisant à des interprétations qui jouent systématiquement sur la confusion, l'ambiguïté ou l'incertitude.

Moins la notion est claire et plus la diversité des stratégies est grande derrière le consensus international. Ainsi la *Charter for the Public Service in Africa*, adoptée à Windhoek en février 2001, fonde-t-elle les bases de ce qu'on appellerait en français le secteur public, et non pas de ce qu'on appelle au sens strict le service public dans la tradition française, tout en définissant des principes qui constituent de manière très précise les « lois de Rolland », émanation la plus classique de la notion de service public « à la française ». Cette expression classique du consensus sur lequel fonctionne la « communauté internationale » permet de saisir les non-dits des processus en cours, mais aussi les jeux d'influence des acteurs externes au continent africain et la capacité des leaders africains à tirer parti de ces situations d'extrême confusion sémantique. En d'autres termes, en ratifiant une charte censée préciser les notions et les missions de l'administration, chaque catégorie d'acteurs intervenants parvient à élargir ses possibilités d'interprétations et d'évitements.

On pourra s'entendre autour de l'idée que l'État, ou certaines de ses émanations, serait plus à même que le marché de satisfaire certains types de besoins collectifs difficilement différenciables, au nom d'une conception du développement et de l'intérêt général. Tous ces termes demeurent cependant imprécis, évolutifs et contextuels et ce d'autant plus qu'ils ont fait l'objet de transferts. En Afrique, la notion de service public est directement héritée du colonisateur (britannique, français, belge, portugais...) et produit des effets juridiques différents selon ces héritages. À titre d'exemple, tous les droits francophones des Afriques font une place à cette notion qui a longtemps été au cœur de la doctrine de la construction du droit administratif. Il en est ainsi au Cameroun (Owona, 1985), au Gabon (Remondo, 1998) et au Congo (Moudoudou, 2005), ce dernier auteur donnant la définition classique du juge français (p. 32-37).

La lecture de ces manuels et des commentaires de cas de la common law permet de constater que la notion est toujours aussi dépendante des convulsions qui affectent la notion dans l'ancienne colonie et n'est pleinement nationalisée que dans quelques cas particuliers comme celui de l'Afrique du Sud (Cloete, 1994 ; Hanekom et Thornhill, 1982). Ainsi, lorsqu'un des grands auteurs classiques français de droit administratif, André de Laubadère, écrit en le déplorant que « ... la notion de service public a été présentée volontiers comme inopérante quant à ses conséquences juridiques et comme fuyante, sinon insaisissable, au regard de sa définition » (de Laubadère, 1976, p. 51), il décrit aussi sa perte d'efficacité en Afrique francophone.

Le service public est susceptible en effet de recouvrir des réalités juridiques très différentes, de viser des activités très variables et d'entraîner des effets juridiques extrêmement divers. La notion d'intérêt général qui l'a longtemps fondé est aujourd'hui largement abandonnée en raison de son caractère essentiellement subjectif. Les doctrines et les jurisprudences françaises, britanniques ou européennes considèrent qu'un service public peut être réalisé par une entité publique (nationale ou locale) ou par une personne privée, qu'il est susceptible de fonctionner selon les principes du droit privé ou du droit public, qu'il peut concerner des fonctions régaliennes ou des fonctions du secteur marchand ou du secteur non marchand, etc.

La notion ne cesse de se conjuguer avec celle de délégation de service public et les différentes formes que celle-ci peut prendre. Elle est devenue tellement complexe et a des effets juridiques si variables qu'on suivra volontiers la commission de l'Union Européenne ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui considèrent comme service public « ce qu'un État particulier souhaitera définir comme tel ». Les conceptions théoriques très élaborées du service public n'ont pas empêché la Grande-Bretagne et la France de mener, pour l'une, des politiques massives de privatisation et d'externalisation et de concevoir, pour l'autre, des modes de gestion des services publics en réseau faisant une large place aux opérateurs privés, de sorte que les deux États sont toujours présentés « à part » dans, par exemple, la satisfaction des besoins en eau de leurs populations (Hall et Lobina, 2006) et jouent un rôle déterminant dans la privatisation des services publics en Afrique tels ceux de l'eau, de l'électricité, du téléphone, des transports et de la santé.

Finalement, et sans surprise quand on connaît le niveau de dépendance cognitive dans lequel se trouvent la plupart des États africains, la conception du service public en Afrique est aujourd'hui très semblable à celle défendue par les grandes organisations internationales. Les services d'intérêt général (SIG) de l'Union Européenne, services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public (Commission européenne, 2004), qui contribuent aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement, ne sont guère éloignés des conceptions de l'OMC.

• Le service public et les enjeux du développement

Le discours juridiquement très articulé tenu sur les services publics en Afrique est fortement déconnecté de la réalité de ces services et de leur capacité à produire les biens ou à fournir les services relevant de leur compétence. Il s'agit ainsi d'une notion techniquement parfaite mais socialement vide et économiquement défailante, ou plutôt d'une notion qui n'est pas parvenue à se refonder localement sur les plans doctrinal et jurisprudentiel (sauf exception) alors même que tous les programmes de réforme de l'organisation politique et administrative mis en œuvre dans ces États ne cessent de les fragiliser.

Pour autant, politiquement, le terme demeure un marqueur essentiel au point même de devenir central dans les mobilisations sociales contemporaines du continent. La charge idéologique que contient le débat sur les services publics en France et dans le droit francophone, mais aussi dans le monde alternatif ou socialisant en Grande-Bretagne (Public Service Initiative Research Unit – PSIRU), a réussi à s'implanter partiellement en Afrique en rencontrant d'autres fondements idéologiques liés cette fois à la notion de l'État développeur qui devrait dans les conceptions dominantes jusqu'à la fin des années 1970 prendre en charge le développement de la société directement et de manière très directive (Mkandawire, 2001).

En Afrique, la notion de service public est indissociable d'une interprétation « développementaliste » qui assigne à l'État une mission générale de développement dont l'expression la plus significative était contenue dans l'intervention de cet État au nom de l'intérêt général dans une multitude d'activités de production et de fourniture de biens et de services empiétant très largement sur le domaine de la liberté d'entreprendre (Conac, 1984). L'État est perçu comme légitimé d'intervenir, car à la différence de l'entreprise privée (par ailleurs largement inexistante à cette époque), il poursuit l'intérêt général et prend en charge des biens et des services particuliers considérés comme des services universels, des droits humains fondamentaux (McDonald et Pape, 2002) et qui, à ce titre, échappent aux logiques marchandes.

Le « service public » est ainsi un marqueur idéologique fondamental qui affecte la perception des réformes institutionnelles en Afrique. La notion est au cœur des mobilisations politiques comme l'ont montré les actions contre le projet de Constitution européenne et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), ou lors des forums sociaux mondiaux, mais aussi comme en témoignent la littérature et les révoltes d'usagers dans de nombreux États africains (République sud-africaine, Mali, Cameroun...).

• Une notion floue aux conséquences mal définies

Reste qu'en Afrique, comme ailleurs, la notion de service public ne cesse de muter. Lassané Savadogo peut ainsi écrire pour le Mali : « Apparemment simple et usuel, le concept de service public est en réalité au centre de nombreuses controverses doctrinales.

Pour l'usage que nous voulons en faire, nous le définirons tout simplement comme une activité d'intérêt général, prise en charge par une personne publique ou privée et jouissant peu ou prou des prérogatives de puissance publique.» La définition ainsi donnée tient compte des évolutions jurisprudentielles françaises, mais même ainsi modifiée, elle reste très incertaine. En effet, comme l'écrit toujours Savadogo : «...la frontière entre "activité d'intérêt général" et "activité d'intérêt privé" se rétrécit. On constate en effet qu'il existe des activités dites d'intérêt général qui, en réalité, sont au service de l'intérêt d'un "groupe" et des activités d'intérêt privé qui contribuent à la recherche d'un intérêt général.»

L'un des paradoxes des services publics africains a été et continue d'être leur plus forte propension à bénéficier aux catégories les plus aisées de la population, soit pour des raisons purement politiques (collecte des décharges privilégiée dans les beaux quartiers, les quartiers diplomatiques et les quartiers touristiques), soit pour des raisons de développement des réseaux (les réseaux de l'époque coloniale se limitant aux quartiers européens et leur extension aux nouvelles zones de peuplement informel, aux petites villes ou aux zones rurales étant trop coûteuse). Par ailleurs, avec la mode des partenariats public-privé (PPP), ou auparavant de la privatisation au plein sens du terme, nombre d'activités d'intérêt général ont été prises en charge par des opérateurs privés. De là à considérer que rien ne justifie l'existence des services publics et que seule l'initiative privée répondra, via le marché, à ces besoins, il n'y a qu'un pas d'autant plus facile à franchir que jusqu'au début des années 2000 l'idéologie néolibérale imposait cette option et que les performances économiques et sociales des services publics étaient, dans la plupart des pays en Afrique, extrêmement modestes.

La conception d'un service public, îlot protégé produisant des biens et des services pour la satisfaction de l'intérêt général sans être confronté à la concurrence ni soumis au contrôle systématique de sa gestion par des organes indépendants, non comptables devant les administrés mais fortement influencés par le politique, est, depuis les années 1980, au cœur des programmes d'ajustement structurel et plus largement de réformes de l'État. Le constat de la défaillance de

la plupart des entreprises publiques et des activités de l'État minées par la corruption, l'inefficacité, l'absence de responsabilité et la politisation est général.

Les activités de service public, y compris dans les domaines relevant des fonctions régaliennes, ne sont parvenues ni à réduire les coûts, ni à satisfaire les demandes des citoyens, ni à promouvoir le développement, ni à garantir l'intégrité de l'État (Lesueur et Page, 1994). Comme note le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (2007, p. 36) : «Le seul argument véritablement convaincant de la réinvention du gouvernement est l'échec de l'État traditionnel à répondre aux besoins des pauvres en matière de services essentiels.» La nouvelle perception, imposée par les bailleurs de fonds et notamment par la Banque mondiale très présente sur cette thématique, a consisté à affirmer, sur la base d'un constat peu discutable d'inefficacité des services publics en Afrique, la supériorité intrinsèque du marché pour la réalisation de ces services et à consacrer l'idée que le service public peut être mieux géré par des entreprises privées et selon les principes dominants dans le secteur privé (Kouanda et Moudassir, 2007, p. 4).

La gestion des services publics : associations inattendues et plasticité des formes

La fluidité de la notion même de service public en Afrique est désormais indissociable des formes et des modalités de gestion disponibles qui ne sont ni stabilisées, ni univoques et qui ne cessent d'être rediscutées. L'absence d'un modèle unique exprime les hésitations des organisations internationales, mais aussi les résultats mitigés techniquement, financièrement et surtout socialement des formules de privatisation ou de PPP dans les services publics à finalité sociale et de développement collectif. Elle reflète également les résistances des États et des populations africaines à la mise en marché et à la privatisation de certains biens et services et surtout la spécificité des marchés africains en matière de services « d'intérêt général ».

La complexité de la situation, qui permet de mener des comparaisons pour évaluer les « meilleures pratiques » et les performances comme le montre par exemple le programme *Water Utilities Partnership for Capacity Building* de la Banque mondiale, se décline

aussi bien selon les différentes formes juridiques qui se sont imposées en Afrique que selon la nature des partenaires impliqués.

• **La diversification des solutions techniques**

Les services publics en Afrique sont aujourd'hui gérés selon trois grandes modalités : (1) la gestion par l'État, un démembrement ou une collectivité locale, qui en assure la totalité de la gestion, de la production et de la commercialisation. Ce mode de gestion peut être directement effectué par l'État ou par la collectivité locale ou confié à un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour gérer de manière indépendante un service (ainsi, dans les villes burkinabées, l'Établissement public communal de développement qui gère toutes les activités marchandes de la commune); (2) la gestion réalisée par des sociétés privées qui acquièrent une société privée (en Côte d'Ivoire, la CIE filiale de Bouygues); (3) la gestion d'une multitude de situations dans lesquelles s'établissent des formes de coopération entre l'État ou une autre personne publique et des sociétés privées. La location, l'affermage, la passation de marchés publics, mais aussi la délégation de service public servant de référence pour le développement de différentes formes de partenariat (PPP) en sont quelques-unes des expressions les plus connues. Les deux dernières modalités sont apparentées à des formes de privatisation.

Les PPP et les autres formes de gestion déléguée (Plane, 1998) apparaissent adéquats pour la réalisation de projets d'infrastructures dans lesquels les États veulent conserver un regard, un contrôle, mais ne veulent pas prendre en charge les frais de fonctionnement et tiennent à ce que les travaux soient menés à terme. En externalisant ces tâches vers des sociétés privées tout en fixant les principes et les orientations, l'État s'assure que des règles de rentabilité guident le travail, que la qualité des infrastructures est maintenue et que les finalités d'intérêt général du projet demeurent bien présentes. Cela signifie qu'il n'y a pas moins d'État, mais un État qui intervient suivant d'autres critères, un État d'une autre nature à fortes efficacité et capacité.

Entre 1990 et 2005, la privatisation des services (options deux et trois) est devenue le leitmotiv des agences de développement et des consultants qui y voyaient

une solution miracle – voire de facilité – et le seul moyen disponible compte tenu de la pénurie de ressources humaines et financières pour organiser la prestation de services minimale dans des États et des sociétés incapables de le faire (Bonin, 2007, p. 13-14).

Pour les multinationales, cela représentait une occasion d'accéder à de nouveaux secteurs d'expansion économique parmi les plus prometteurs et les plus rentables aujourd'hui (directement et indirectement). Pour ces acteurs, les PPP et les formes de privatisation apparaissent comme une forme d'externalisation des coûts, permettant d'associer les capitaux affectés à l'aide internationale à des intérêts économiques et financiers du nord et de mieux s'assurer du respect des règles de gestion de type occidental.

De surcroît, la privatisation avait été rendue inévitable par la faillite des modes de gestion publique des services publics, mais aussi par les politiques de sevrage des dépenses publiques et de vérité des coûts soutenues par les bailleurs de fonds internationaux qui interdisaient le versement de subventions à des activités déficitaires rendant par là même ces dernières plus attirantes pour les sociétés privées bénéficiaires de prêts avantageux liés à la reprise de ces activités.

Enfin, la privatisation semblait théoriquement inévitable dans le contexte des années 1990-2000 marqué par la collision de techniques de bonne gestion issues du nouveau management public, de logiques comptables à court terme et d'idéologies politiques prescrivant le retrait total de l'État des activités productives et son contingentement aux activités de puissance publique et de régulation et diffusant le principe de la « comodification » et de la mise en marché de l'ensemble des activités et des secteurs.

Cette rencontre inattendue très proche d'une logique de « *garbage can* » a transformé un modèle théorique élaboré à partir d'expériences ponctuelles pour identifier des règles d'interprétation en modèle pratique « par erreur méthodologique », devant être dupliqué systématiquement (Darbon, 2008). La *private sector participation* est une formule de meilleure gestion parmi d'autres qui ne signifie ni qu'elle sera automatiquement la meilleure, ni qu'elle sera pire que les précédentes et qui dans tous les cas ne dicte pas automatiquement un rejet de l'État ou de la présence publique ou son recul, mais une reformulation de

ses modalités d'intervention (par exemple, avec la création d'agences de régulation).

Les expériences de réformes des services publics en Afrique ne cessent de montrer que les solutions sont multiples et que la privatisation peut aussi bien déboucher sur des échecs cinglants plutôt majoritaires aujourd'hui (Électricité du Mali – EDM – repasse en 2005 sous contrôle de l'État compte tenu des résultats décevants obtenus par le concessionnaire; Bayliss et McKinley, 2007; Nellis, 2007; Onibokun, 2001), que sur une amélioration de la production des services.

En résumé, la privatisation, qui n'est qu'un outil permettant de réaliser une meilleure gestion, d'améliorer les prestations et la qualité des services rendus, d'être plus réactif et attentif aux demandes des clients, a été progressivement érigée idéologiquement en une panacée, une fin en soi. Or, en Afrique, l'option privatisation se heurte à des facteurs contraignants majeurs tels que la faible ou la non-solvabilité d'une partie ultra-majoritaire des usagers potentiels censés avoir un droit d'accès et la faiblesse des partenaires publics et sociaux locaux. Elle doit faire face en outre à des logiques comptables contradictoires tant dans leurs natures que dans leurs termes. L'AFD laisse d'emblée percevoir l'incertitude qui pèse sur, par exemple, la formule des PPP, en écrivant: « Les PPP favorisent la production de services essentiels à un coût qui les rend théoriquement accessibles à l'ensemble de la population. »

• La diversité des partenaires

En plus de l'État, d'autres organismes publics et notamment les collectivités locales sont impliqués partout en Afrique dans la gestion des services publics (Nach Mback, 2003; MacDonald et Pape, 2002). Les notions de subsidiarité et d'imputabilité contribuent ainsi à déplacer le niveau de la gestion ou de la régulation au niveau local. Lorsqu'il est associé à des transferts de moyens fiscaux et humains effectifs, le transfert de compétences aux collectivités locales apparaît partout comme le moyen d'obtenir une gestion plus adaptée et des prestations de meilleure qualité. Dans les pays africains, le transfert de com-

pétences ne s'accompagne pas le plus souvent des transferts concomitants en capacités humaines et financières, de sorte que la gestion est défailante. Elle est abandonnée à l'acteur privé auquel elle est concédée ou transformée en une obligation de recouvrement des coûts directs conduisant d'une part à exclure de ces services les catégories les plus pauvres de la population et les zones les moins rentables et solvables (zones rurales et quartiers déshérités des petites villes) et, d'autre part, à l'arrêt des investissements d'expansion et, plus grave encore, de maintenance² (Savado).

Dans de nombreux espaces, l'humanitaire intervient comme un acteur alternatif à la fourniture de prestations qui relèvent classiquement des services publics. Dans ce cas de figure, des pans entiers des politiques sectorielles échappent alors à l'intervention de l'État et sont organisés dans le cadre d'une subsidiarité extraterritoriale par des organismes extérieurs qui fixent les règles d'action et de fonctionnement en contournant l'État, réduit à quelques domaines liés à la puissance publique. Marion Fresia (2002) décrit ce type de situation juridiquement incongrue produite par le Haut Comité aux Réfugiés (HCR) au Sénégal et souligne: « Nous sommes donc dans une configuration particulière où des intérêts privés collectifs (ceux des intermédiaires et des réfugiés), d'ordre économique et politique, débouchent sur la création de services profitables à tous, et où l'intérêt général se définit en dehors des autorités étatiques. »

Ces situations extrêmes montrent bien la complexité de cette notion de service public dans la plupart des États africains caractérisés par un État/administration doté de très faibles moyens d'action, une société civile tout aussi fragile et des processus institutionnalisés de production réciproque de l'un par l'autre défailants (Chataigner et Magro, 2007). Dans ce contexte de déphasage, des acteurs extérieurs (organisations internationales, organisations non gouvernementales, entreprises) viennent « profiter » des possibilités offertes par l'ouverture de ces nouveaux marchés et secteurs et proposer des solutions « clefs en main » (dont l'autonomisation et la participation des populations)

² Les municipalités, le plus souvent privées de fonds et de ressources, entrent ainsi, comme à Johannesburg, en partenariat « public-privé » avec des multinationales (ici, Suez Lyonnaise des Eaux) pour la distribution de l'eau, l'entretien du réseau et la facturation aux usagers, ce qui leur permet de déléguer la gestion des services, mais au prix d'un principe de recouvrement des coûts qui rejette les plus pauvres hors de ces services.

au détriment d'une réelle prise en compte des aspirations locales qui rendent les savoirs techniques externes moins opérants et moins rentables.

De nouvelles formes de gestion des services publics en Afrique continuent d'apparaître, associant désormais les entreprises locales et la société civile et intégrant « la rentabilité économique et sociale avérée » (site de l'AFD, Partenariat public-privé). Ces formes de cogestion sont susceptibles de rendre l'acceptation plus forte de la part des populations-usagers-clients, mais en contrepartie, comme le prouvent entre autres les cas sud-africains et maliens, d'une perte de rendement des activités pour les concessionnaires ou de relations difficiles (Kouanda et Moudassir, 2007). La réduction du nombre de PPP dans le monde en développement depuis le début des années 2000 est liée à cette perte de rendement et à cette montée des tensions.

■ LES APORIES ET INCERTITUDES DES SERVICES PUBLICS EN AFRIQUE

Le bilan de près de 20 ans de pratiques de transformation des services publics en Afrique comme ailleurs (Aguas de Tunari à Cochabamba en Bolivie, par exemple) permet de conclure qu'il n'y a pas de solution miracle. Au-delà de l'intérêt des formules, on ne peut que constater que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances à ce jour, pas plus en termes de qualité de la gestion que de développement des réseaux et encore moins d'accessibilité de la population aux services offerts (Prasad, 2006; Estache, 2005; Hall et Lobina, 2006).

La notion de service public très critiquée au nord continue de jouir d'une réelle popularité au sud parmi les bailleurs de fonds, comme le montrent à titre d'exemple les actions du Public-Private Infrastructure Advisory Facility associant la Banque mondiale aux plus grands contributeurs financiers d'aide internationale, ou encore le site de l'AFD qui souligne l'importance de cette modalité d'action pour le développement au sud.

Le débat sur la meilleure gestion des activités publiques loin de n'être qu'un enjeu technique – ce qui le rendrait très simple à gérer, personne ne pouvant s'opposer à une gestion plus efficiente, efficace et

effective de la chose publique – est aussi et avant tout un enjeu politique (Walsh, 1995, p. 250). Le plus souvent pourtant les réformes sont présentées sous le seul angle de visions techniques alors même que les modes de gestion de l'éducation, de la santé, des transports et des télécommunications, de l'accès à l'eau et à l'énergie... soulèvent à la fois les questions de droits d'accès, de gestion et de conception politique, de la nature de certains biens collectifs, de confrontation entre les perceptions de la rentabilité et de l'efficacité et la définition de l'intérêt général. Toutes ces questions autour de la notion de service public en Afrique soulèvent finalement le problème central de la construction de l'État dans des sociétés projetées.

Le service public a-t-il un sens en Afrique ?

Répondre à cette question suppose de s'interroger sur la nature des biens et des services concernés, les modes de comptabilité utilisés pour les évaluer et l'incidence de leur gestion sur la construction sinon d'un État du moins d'un sens de l'État et du vivre ensemble, ce qu'on résume de plus en plus aujourd'hui par le concept de « trust ».

• Les perceptions des types de biens

La relecture de la notion de service public est liée à la conception qu'une société se fait de la nature de certains biens et services. Il s'agit de savoir si certains biens et services « en raison de leur nature particulière » sont susceptibles d'être exclus des modalités classiques de gestion par le marché. L'enjeu est général, mais il se pose avec une acuité particulière en Afrique, continent le plus pauvre et dans lequel la satisfaction des besoins vitaux fondamentaux (eau, énergie, éducation, santé de base, transports) est la plus défaillante et engage sans doute le plus directement non seulement le développement futur des pays, mais même la survie globale de la société.

Ces biens et ces services particuliers seraient des « services sociaux de base nécessaires à la cohésion sociale et à la solidarité » (Forum social burkinabé, 2007), de véritables droits fondamentaux, « des services collectifs de base », et disposeraient d'un statut particulier parce que « ...les infrastructures des secteurs de l'eau, de l'électricité, des transports, des télécommunica-

tions, au-delà de leur statut de facteurs de production, jouent un rôle moteur dans le développement social et humain » (Ministère des Affaires étrangères, 2003, p. 3). Ourzik précise aussi en 1998 que « ...le grand défi des fonctions publiques africaines sera demain celui de préserver aux services publics, la vocation de solidarité sociale qu'ils ont toujours voulu incarner, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, mais aussi pour les services de base en milieu rural, tels que l'eau potable et l'énergie électrique. »

En somme, ces biens et ces services présentent une utilité sociale qui dépasse leur valeur spécifique et limite leur individualisation. En raison même de « leur nécessité économique et sociale », de leurs « caractéristiques techniques », par exemple l'électricité, ils ne sont pas adaptés à la concurrence du marché (Hall, 2007, p. 12). Avec la notion de *merit good*, Musgrave tente d'exprimer cette idée d'une catégorie de biens qui, en raison de leur nature singulière, seraient sous-consommés et sous-produits dans une économie de marché alors même que leur utilité sociale est considérée comme essentielle, imposant une intervention de l'État pour garantir leur production et leur consommation en quantité suffisante. La santé et l'éducation sont les deux exemples les plus fréquemment cités. Les services publics assureraient la production et la gestion de ces biens, rien n'empêchant cependant qu'ils soient fournis par des acteurs autres que l'État et notamment des acteurs privés, dès lors que leur utilité sociale est respectée et que des « obligations particulières » sont précisées et imposées aux entreprises qui les fournissent.

Dans une conception plus libérale, ces biens et ces services (eau, transports, électricité, communications, éducation, santé) peuvent voir leurs accès érigés en droits individuels, mais demeurent des biens comme les autres, lesquels, à ce titre, peuvent être soumis à des procédures de mise en marché et traités comme n'importe quels autres biens ou services. Les notions de SIG et de SIEG (services d'intérêt économique général) définies par l'Union Européenne identifient « des services marchands et non marchands que les autorités publiques considèrent comme d'intérêt général et soumettent à des obligations de service public ». Cela signifie que la spécification de

certaines activités relève de chaque État, ce qui exclut l'idée *a priori* de biens ou de services relevant intrinsèquement de cette catégorie. L'Union Européenne (et notamment la Grande-Bretagne et la France), les États-Unis, la Banque mondiale et l'OMC (AGCS) militent fortement en faveur de la « normalisation » de ces biens et de ces services et restreignent de fait la particularité « naturelle » éventuelle de ces biens.

Certes, l'AGCS prévoit bien des exceptions pour les pays en développement qui pourront exclure de son emprise les services qu'ils définiront comme publics. Cependant, ces aménagements sont largement illusoire. D'une part, la pression est telle de la part des bailleurs de fonds qui, dans nombre de cas, lient l'attribution de crédits pour moderniser les services publics à la privatisation, ou des partenaires privés bien plus puissants que la plupart des États d'Afrique et souvent en situation de quasi-monopole (Vivendi, Saur³, Bouygues, Suez et Ondeo contrôlent 70 % du marché mondial de l'eau) et qui sont par ailleurs destinataires des crédits accordés par les bailleurs, que la marge d'action des pays africains les plus pauvres est particulièrement étroite. D'autre part, pour des pays pauvres, les conséquences de cette exclusion seraient catastrophiques puisqu'elle conduirait à faire fuir tout investissement extérieur.

• La nature des biens et le régime des droits pour les usagers

Ce débat, très présent dans le monde développé préempte les priorités politiques des pays pauvres africains qui ne parviennent pas à faire valoir leurs perceptions spécifiques de ces questions faute de disposer de *think tanks* puissants et de capacités d'action autonome. Pourtant, placées dans cet environnement de grande pauvreté et aux prises avec des tâches de développement qui caractérisent les États africains, ces notions d'intérêt général et de « *developmental public service* » devraient prendre un sens particulier.

Dans cette perspective, certains biens fondamentaux, essentiels à la survie individuelle (eau, télécommunications, santé...), à la sécurité collective (santé), à la cohésion sociale (biens primaires) et au développe-

³ Saur annonçait le 4 février 2000 que le groupe « est devenu en plus de 40 ans le leader de la gestion de services publics en Afrique ».

ment (éducation de base) ne supposeraient-ils pas un traitement spécifique « hors marché »? Derrière cette question inscrite dans les préoccupations des pays riches relayés par les grandes organisations internationales, se cache la difficulté à prôner des réformes avec des modalités de mise en œuvre différenciées.

Cela ne signifie pas pour autant que les acteurs africains sont absents, bien au contraire. Le droit d'accès aux services publics est énoncé dans les législations des pays d'Afrique et donne lieu à de nombreuses interprétations juridiques. Ainsi, Blanc et Gouirand (2007, p. 18) soulignent dans le cas du service public du rail au Cameroun: « La question de fond qui est soulevée est celle du traitement de l'activité de transport de marchandises en tant que service public. Suivant ce principe, l'État est alors le garant de la satisfaction du "droit au transport". » Or, curieusement, dans ce cas, le principe d'égalité entre les usagers, un des principes fondateurs de la notion de service public n'est pas évoqué. Qu'en est-il alors de son opposabilité?

Des débats sont en cours sur l'ensemble du continent pour étudier les effets juridiques des grands textes continentaux qui énoncent des droits et des libertés de troisième type (droits économiques et sociaux). En particulier, les effets de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981/1986) qui prévoit dans son article 12 que « les États parties au présent pacte reconnaissent le droit à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». Le droit ainsi organisé n'est pas collectif, mais ouvre des possibilités individuelles d'action susceptibles de faire jurisprudence et d'orienter collectivement l'action de l'État (Pieterse, 2006; Chirwa, 2005).

Chirwa (2005, p. 207) rappelle notamment que de très nombreuses constitutions de pays africains francophones, anglophones et lusophones intègrent cette catégorie de droits dans leur déclaration des droits soit comme des *justiciable rights*, soit comme des principes d'action. Olinga (2004, p. 8) relève pour sa part que les perceptions libérales des droits socioéconomiques organisent l'obligation pour les États « ...de mettre en place les dispositifs d'accessibilité des soins ». Si cette obligation est conditionnée aux moyens

disponibles des États, elle n'en constitue pas moins une orientation. C'est ce qui ressort des commentaires de la commission africaine des droits, posant alors la question essentielle de la compatibilité des comptabilités sociales et financières et des objectifs de rentabilité financière et d'efficacité économique et sociale.

Les services publics confrontés à des logiques comptables de nature et de termes différents

• Logiques comptables et logiques sociales

Les effets de la réforme des services publics sur la gestion des sociétés africaines en développement sont très controversés, tout simplement parce que la difficulté à s'accorder sur les résultats attendus des activités publiques interdit de définir des indicateurs consensuels sur les performances organisationnelles (Braadbaart, 2007, p. 111-121). En 2005, Estache était parvenu à une interprétation identique, notant que l'évaluation des effets de la privatisation, au moyen des PPP, sur les infrastructures, peut donner lieu à des résultats radicalement différents en fonction de la perspective retenue. Un service public à faible efficacité économique peut ainsi s'avérer très efficace socialement et inversement. « Les réformes liées au fonctionnement et au rôle de l'État dans la sphère économique ont, dans de nombreux cas, donné de bons résultats. La privatisation des entreprises publiques productrices de biens et de services a diminué le rôle de l'État dans des domaines où le secteur privé s'est souvent avéré une meilleure solution de rechange. Cependant, malgré les bons résultats de ces réformes, le retrait de l'État dans des domaines sociaux (santé, éducation et logement) a nui à de nombreux pays d'Afrique », indique la Commission économique pour l'Afrique (2003).

Ainsi, le transfert de la gestion de certains services publics au secteur privé permet une gestion plus efficace des services en termes d'efficacité et de rentabilité financière. Mais l'entreprise concessionnaire du service cherchera légitimement à dégager un surplus pour son activité, quitte à réduire les coûts de rénovation ou d'expansion des investissements fixes (Camrail) ou à polariser ses activités sur les secteurs et les espaces les plus rentables. Rien n'interdit à l'entreprise de favoriser les demandes les plus rentables financièrement au détriment des espaces et des

catégories de population et d'activités les moins rentables (délaissement du transport de voyageurs au profit du transport de marchandises et disparition de la fonction « aménagement du territoire »). Le bilan social global devra alors intégrer aussi bien les bénéfices tirés de la meilleure exploitation du service que les coûts issus de sa non-rénovation et du délaissement des fonctions aménagement et transport de passagers.

La logique comptable et la logique de développement apparaissent ainsi incompatibles ne serait-ce que parce que leurs termes sont différents (court terme contre long terme). Elles sont pourtant indissociables dans des sociétés à très faible niveau de solvabilité et dans des projets de développement. La logique comptable favorisant le recouvrement des coûts permet d'éviter de grever les ressources limitées de l'État et sans doute d'assurer un service de qualité, mais en acceptant en contrepartie de le restreindre à une minorité de la population (la partie solvable) au détriment des objectifs collectifs de développement et de lutte contre la pauvreté. Inversement, une comptabilité sociale favorisant, pour simplifier, l'accessibilité à la rentabilité, conduit à éloigner le principe de vérité des coûts et à grever fortement les ressources d'un État très pauvre, ce qui ne saurait conduire qu'au déclin de la qualité du service.

Une analyse des services publics fournis suppose d'intégrer des considérations plus larges que les seuls aspects financiers directs présents sur un bilan, de sorte que les résultats pourront apparaître bien plus complexes. Ainsi, en Afrique du Sud, le mouvement de privatisation (par l'entremise de PPP avec les gouvernements locaux) a permis une extension importante des réseaux d'adduction d'eau (plus de 2 millions de foyers raccordés de 1994 à 1999) et d'électricité (plus de 1,5 million de foyers raccordés de 1991 à 1997), tout en se traduisant aussi par une perte d'accès à ces deux services par une partie de la population incapable de payer des tarifs accrus fixés selon le principe du recouvrement des coûts (McDonald et Pape, 2002, p. 4). Observant à travers le prisme de l'efficacité des entreprises sur la zone d'Afrique australe, Estache parviendra à des résultats différents de ceux de ces deux auteurs (2007), les deux analyses ne retenant pas la même perspective.

La prise en compte de la totalité des coûts liés à la réalisation d'une activité de service public est essentielle pour mener une action de développement durable. Ainsi, rendre financièrement viable un service de distribution d'eau peut conduire par le biais de l'augmentation des tarifs et la non-distribution dans des zones non solvables, à faire exploser les coûts sanitaires, l'absentéisme au travail, à fragiliser la formation des individus, voire à susciter un désordre civil et politique croissant, autant de conséquences néfastes qui viennent s'ajouter aux coûts réels liés à ce service. Les services publics interviennent dans des secteurs à forte incidence sociale dont l'impact ne peut se limiter à un pur exercice comptable.

• Les effets accentués liés à la décentralisation

La rencontre inopinée de la décentralisation, de la subsidiarité et du transfert des services aux collectivités locales, de la réduction des transferts financiers de l'État vers ces collectivités, de la politique de diminution des dépenses publiques et de bonne gestion budgétaire, tant au niveau national que local, a conduit inéluctablement à organiser des formes de « services publics » fondées sur les seules notions d'équilibre financier, de rentabilité, de solvabilité et de rendement immédiat et de recouvrement des coûts, définies selon des principes purement comptables et non pas sociaux.

Comme le montrent McDonald et Pape (2002) à travers le cas sud-africain, la politique de mobilisation communautaire appelée *Masakhane* (construisons ensemble) censée favoriser l'autonomisation de la population de 1995 à 2002 est devenue le vecteur de l'imposition du principe du recouvrement des coûts conduisant à l'exclusion des services d'une partie importante de la population. La logique comptable a pris le dessus sur les logiques sociales ou de développement qui considèrent inversement les services publics comme des investissements à long terme, sans rentabilité financière immédiate, mais à forte rentabilité économique à long terme. En ce sens, le bilan comptable et financier ne dit rien sur le bilan social et économique.

La question majeure concerne *in fine* la satisfaction des différentes catégories d'acteurs et l'obtention d'un gain collectif en termes de développement, principe d'intérêt général qui est au cœur de la

notion de service public. Dans un mouvement de réforme massif des services publics (eau, électricité, transports, postes, télécommunications...) la question de la répartition des gains et des positions de gagnants et de perdants est centrale. La privatisation, ou toute autre forme de changement de statut ou de gestion de ces activités, pose en effet la question du bien-être social (Blanc et Gouirand, 2007, p. 17), de l'intérêt général identifié ici comme la satisfaction de la plus grande partie de la demande sociale présente et, plus largement, du développement. L'instauration de modèles associant ces deux logiques, fonctionnant avec des effets de seuil de consommation des biens, des effets de transferts de coûts entre catégories sociales et de revenus, permet en partie de réconcilier ces deux logiques le plus souvent perçues comme antinomiques.

■ LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT ET LE SERVICE PUBLIC

Pour que ces réformes puissent réussir, c'est-à-dire prendre corps et être appropriées pour ce qu'elles sont dans la société locale, il faut que soient réunies des conditions minimales structurant les relations entre les différents intervenants (sociétés privées, citoyens, État, organismes de régulation, intervenants extérieurs). Parlant du cas indien, Vikram K. Chand (2005) parle d'un « environnement porteur » constitué par : (1) un système décisionnel étatique institutionnalisé, avec un leadership efficace et visionnaire, une administration performante et disposant de capacités d'action (ici l'Indian Civil Service); (2) des forces politiques stabilisées et en consensus sur les orientations; (3) une société civile active (Banque mondiale, 2005). Or, ces conditions sont rarement réunies en Afrique. Les États pauvres et très endettés d'Afrique ne disposent pas de ces capacités particulières⁴, tel que le laisse entendre le titre du rapport de la Banque mondiale *Building Effective States, Forging Engaged Societies* (2005).

Ainsi, la fonction de régulation, au cœur du projet de réforme de l'État et de privatisation, suppose, en

raison de sa complexité, des moyens financiers et humains très importants (à propos des télécommunications en République sud-africaine, voir Cohen, 2003, p. 65). Elle est alors réservée à certaines « poches » d'administration ultra-compétitives, ou réalisée par des programmes de certaines grandes organisations internationales qui se substituent quasiment à l'État et tendent à constituer un contre-pouvoir technocratique parfois géré partiellement par des agents étrangers, ou encore transformée en un enjeu politique fondamental au point d'être asservie à des intérêts politiques particuliers comme dans le cas des télécommunications kenyanes (Muriu, 2002), ou enfin laissée de fait à l'initiative de la seule entreprise privée.

Pour instituer des saines pratiques en matière de régulation, notamment dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des télécommunications, la Banque mondiale a créé en septembre 2000 une association des organismes africains de régulation (AFUR: African Forum for Utilities Regulation/Forum africain pour la réglementation des services publics). L'assainissement constaté donne une idée claire de l'importance du rôle de ces organismes et de la faiblesse de leurs moyens et de leurs performances.

Dès lors, comment faire quand l'État projeté censé se construire et produire sa future société d'allégeance, ne cesse en même temps d'être affaibli et de perdre ses capacités d'intervention qui lui permettrait de se diffuser dans la société tout en s'en imprégnant? Comment faire pour qu'il produise ce mouvement itératif si dans le même temps ses interactions indispensables avec les sociétés ne cessent de se réduire au profit de logiques contractuelles passées entre acteurs d'une « société civile » à la formation de laquelle l'État participe peu et qui pour la première fois se construirait hors de lui?

Dans les sociétés projetées africaines, la privatisation, sous ses différentes formes, des services publics, tend à repousser le peu d'État existant encore plus loin hors de la sphère de la vie quotidienne des citoyens, qui ne participent déjà que de façon résiduelle à son institutionnalisation. Comment, dans ces conditions,

⁴ David Osborne, l'auteur de *Reinventing Government*, ne parvient pas à convaincre que ses recettes puissent fonctionner dans les pays en développement. Contraint d'étendre son analyse à cette situation, il ne peut que conclure à l'impossibilité de réformer sur le court terme et à la nécessité de construire un système bureaucratique « à l'ancienne », sur plusieurs siècles, capable d'exercer un contrôle social (2007).

l'État, c'est-à-dire non seulement un appareil administratif de domination et de gestion mais aussi les valeurs qui le fondent, « l'esprit » pour reprendre le mot de Heclou à propos de l'administration et des valeurs, comment l'État peut-il espérer s'implanter dans les représentations et dans les croyances des citoyens?

Le marché et ses mécanismes sont fondés sur le régime de la sanction et de la construction contractuelle de la société (Walsh, 1995). Se pose alors le problème du lien social. Le marché permet de disposer d'indicateurs d'acceptabilités financière et économique des risques, de rentabilité, de rendement et d'efficience particulièrement utiles. Il ne fournit pas d'indicateurs d'acceptabilité sociale et s'il vise à la satisfaction des besoins, c'est toujours sur la base d'accords individualisés. L'État est une formule particulière de pouvoir qui permet de réduire les coûts de la régulation lorsqu'il est en étroite symbiose cognitive et pratique avec sa société (Giddens, 1984). Pour Walsh, « la confiance est indispensable au maintien des systèmes sociaux et le contrat porte le danger de miner la confiance parce qu'il est fondé sur la sanction en cas d'échec. Si nous minons la confiance, nous constaterons peut-être que conclure des ententes et s'assurer qu'elles sont respectées coûtera très cher. La valeur de la confiance réside dans le fait qu'il coûte moins cher de faire confiance aux gens et de créer des institutions qui assureront cette confiance, que de les surveiller ».

L'État a pour mission d'intervenir sur l'ensemble social, de créer du lien social, d'organiser des formes de compensations ou de péréquations sociales, sortes de prise en charge mutualisée d'intérêts individuels dans l'intérêt collectif. Réduire la présence de l'État dans les sociétés projetées, c'est renoncer à la confrontation des acteurs intelligents de ce modèle d'organisation qu'ils sont censés bâtir en suivant leurs propres stratégies mais dont également ils s'inspirent et vis-à-vis duquel ils sont amenés à construire des rapports institutionnalisés. C'est, paradoxalement, rendre encore plus difficile ce qui est au cœur du

changement de perception des années 1980, c'est-à-dire la capacité de la société de produire son État.

Les actions de coopération postulent tout à la fois l'indispensable nécessité de l'autonomisation et de l'appropriation par la société des projets et son obligation de produire un État déjà connu (celui de l'Occident) sans donner à ce modèle la visibilité et l'interactivité qui permettraient aux acteurs intelligents de l'adopter et de l'adapter, c'est-à-dire de le prendre en référent tout en le modifiant et en l'appropriant à leurs propres comportements, routines et interprétations du monde. Tout l'échec des actions de développement ressort de cette ambiguïté majeure.

Rentabiliser et rendre efficaces et efficients les services publics – quelle que soit la forme retenue – est un projet essentiel au développement. Mais il ne peut être qu'un moyen au service de la production d'un État. C'est le refus de penser ce lien qui fonde l'échec à terme de ces processus, et repousse un peu plus l'institutionnalisation des modes de régulation en Afrique. Il n'est pas inutile de noter que les nouvelles orientations prises en matière de gestion des services publics par les bailleurs de fonds consistent précisément à renforcer la présence des acteurs locaux bénéficiaires, qu'il s'agisse des entrepreneurs locaux ou des usagers-clients, contribuant ainsi à restaurer un dialogue direct et dense entre l'État ou le secteur public et sa propre société (OCDE, 2007, point 3). Il y a là une piste bien plus intéressante que celle de la privatisation pure et simple au profit de grands groupes ou de leurs filiales locales (sauf où la trajectoire historique le permet comme en Afrique du Sud), n'entrant en discussion ni avec les « usagers-clients » ni avec l'État.

Le débat sur la gestion des services publics concerne ainsi au premier chef la compréhension de ce qui permet la « constitution de la société » (Giddens, 1984) dans la complexité particulière liée aux sociétés projetées des Afriques.

BIBLIOGRAPHIE

- Abarchi, D. (2003). « Problématique des réformes législatives en Afrique, le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Penant*, n° 842, p. 88-105.
- Banque mondiale (2005). *Building Effective States, Forging Engaged Societies: Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa*, Washington, Banque mondiale.
- Bayliss, K. et T. McKinley (2007). « Privatising Basic Utilities in Sub Saharan Africa: The MDG Impact », *IPC Policy Research Brief*, n° 3.
- Blanc, A. et O. Gouirand (2007). « La concession du chemin de fer du Cameroun: les paradoxes d'une réussite exemplaire », *Document de travail*, n° 44, Agence française de développement.
- Bonin, H. (2007). *L'économie des services en débat: la force des services est-elle récente?* Institut d'études politiques de Bordeaux.
- Braadbaart, O. et autres (2007). « Managerial Autonomy: Does it Matter for the Performance of Water Utilities? », *Public Administration and Development*, vol. 27, n° 2, p. 111-121.
- Chand, V. K. (2005). *Reforming Public Services in India: Drawing Lessons from Success*, rapport de la Banque mondiale, n°35041-IN.
- Chataigner, J. M. et Y. Magro (2007). *États et sociétés fragiles*, Paris, Karthala.
- Chavez, D. (dir.) (2006). *Beyond the Market: The Future of Public Services*, Public service Yearbook, PSIRU.
- Chirwa, D. M. (2005). « A Full Loaf Is Better than Half: The Constitutional Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Malawi », *Journal of African Law*, vol. 49, n° 2, 207-241.
- Cloete, J. J. N. (1994). *Public Administration and Management*, Pretoria, Van Schaick.
- Cohen, T. (2003). « Rethinking (Reluctant) Capture: South African Telecommunications and the Impact of Regulation », *Journal of African Law*, vol. 47, n° 1, p. 65-87.
- Commission économique pour l'Afrique (2003). *Public sector management reforms in Africa*, Addis Ababa, DPMD.
- Commission européenne (2004). *Livre blanc sur les services d'intérêt général*, UE.
- Conac, G. (1984). *Les grands services publics dans les États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica.
- Darbon, D. (2008). « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques: les nouveaux villages Potemkine de la modernité? », dans D. Darbon (dir.), *Modèles et transferts en Afriques*, [à paraître], Paris, Karthala-MSH-A.
- Darbon, D. (2003). « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n° 105-106, p. 135-152.
- De Laubadère, A. (1976). *Droit administratif*, Paris, LGDJ.
- Département des affaires économiques et sociales (2007). *Toward Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government*, New York, Nations Unies.
- Estache, A. (2007). « Are Africa Electricity Distribution Companies Efficient? Evidence from the Southern African Studies », *City University Economics Discussion Papers*, n° 07/13.
- Estache, A. (2005). « PPI Partnerships Versus PPI Divorces in Developing Countries (or Are we Switching from PPPI to PPDII?) », *World Bank Policy Research Working Papers Series*, n° 3470.
- Forum social burkinabé (2007). *Déclaration finale*, 30 mars, Loumbila, Bourkina Faso.
- Freisa, M. (2002). « Aide humanitaire et production des services publics en Afrique de l'Ouest: le cas de la gestion des populations mauritaniennes réfugiées au Sénégal », *Bulletin de l'APAD*, n° 23-24.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of the Society*, Cambridge, Polity Press.
- Hall, D. (2007). *Electrifying Africa: Power through the Public Service*, PSIRU.
- Hall, D. et E. Lobina (2006). *Water as Public Service*, PSIRU.
- Hannekom, S. X. et C. Thornhill (1982). *Public Administration in Contemporary Society: A South African Perspective*, Johannesburg, McMillan.
- Hecló, H. (2002). « The Spirit of Public Administration », *Political Science and Politics*, vol. 35, n° 4, p. 689-694.

- Hibou, B. et O. Vallée (2007) « Énergie du Mali où les paradoxes d'un "échec retentissant" », *Document de travail*, n° 37, Agence française de développement.
- Institute for Development Studies (2007). *Special Issue on Decentralising Service Delivery*, vol. 38, n° 1.
- Iversen, V. et autres (2006). « Private Tax Collection: Remnant of the Past or a Way Forward? Evidence from Rural Uganda », *Public Administration and Development*, vol. 26, n° 4, p. 317-328.
- Kouanda, I. et M. Moudassir (2007). *Social Policies and Private Sector Participation in Water Supply, the Case of Burkina Faso*, UNRISD.
- Lesueur, J.-Y. et P. Plane (1994). *Les services publics africains à l'épreuve de la réhabilitation*, Paris, L'Harmattan.
- Lesueur, J.-Y. et P. Plane (1994). « La gestion des ressources humaines et la restructuration des services publics: l'eau et l'électricité en Afrique », *Revue internationale du travail*, vol. 133, n° 3.
- Mérino, M. (2007). *Action publique et recomposition urbaines: la politique publique des déchets à Nairobi*, thèse de science politique, Université de Pau.
- McDonald, D. et J. Pape (2002). *Cost Recovery and the Crisis of Service Delivery in South Africa*, London, Zed Book.
- Ministère des Affaires étrangères (France) (s.d.). *Promouvoir un État efficace et un marché efficient*, Paris.
- Ministère des Affaires étrangères (France) (2003). *Stratégie gouvernance de la coopération française*, Paris.
- Moudoudou, P. (2005). *Droit des institutions administratives congolaises*, Paris, L'Harmattan.
- Mkandawire, T. (2001). *Thinking about Developmental States in Africa*, vol. 25, n° 3, p. 289-314.
- Muriu, D. W. (2002). « Paying Lip-service to the Principles of Regulation: A Comparative Critique of Kenya's Telecommunications Law », *Journal of African Law*, vol. 46, n° 1, p. 14-30.
- Nach Mback, C. (2003). *Démocratisation et décentralisation: genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala.
- Nellis, J. (2007). « Privatising Basic Utilities in Africa: A Rejoinder », *IPC One Pager*, n° 31.
- OCDE (2007). *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et situations précaires*, OCDE.
- Olinga, A. D. (2004). « À propos du droit à la santé: brèves considérations théoriques », *Enjeux*, n° 18, p. 7-10.
- Onibokun, A. G. (2001). *La gestion des déchets urbains, solutions pour l'Afrique*, Paris, Karthala-CRDI.
- Osborne, D. (2007). *Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes*, 7th Global Forum on Reinventing Government, 26-29 juin, Vienna.
- Ourzik, A. (1998). *La fonction publique en Afrique, les nouveaux défis*, Rabat, CAFRAD.
- Owona, J. (1985). *Droit administratif spécial de la République du Cameroun*, Abidjan, Edicel.
- Pieterse, M. (2006). « The Potential of Socioeconomic Rights Litigation for the Achievement of Social Justice: Considering the Example of Access to Medical Care in South African Prisons », *Journal of African Law*, vol. 50, n° 2, p. 118-131.
- Plane, P. (1998). « Les services publics africains à l'heure du désengagement de l'État: changement conservateur ou progressiste », *Annales des Mines*, juin.
- Prasad, N. (2006). « Résultats de la privatisation: participation du secteur privé aux services de l'eau quinze ans après », *Revue de politiques de développement*, vol. 24, n° 6, p. 669-692.
- Remondo, M. (1998). *Le droit administratif gabonais*, LGDJ, Paris.
- Savado, L. (s.d.). *Les perspectives des services publics locaux dans le contexte nouveau de la décentralisation intégrale*, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, Burkina Faso, http://www.ace-recit.org/rapport_ace/CommLancementMin.pdf
- Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, London.