

Les collectivités territoriales ont-elles un avantage comparatif en tant que prestataires de service?

La pauvreté peut prendre différentes formes et nécessite donc de disposer d'un éventail de réponses appropriées. La réalisation des OMD ne peut se faire si les populations défavorisées n'ont pas accès aux services. Les services publics de base permettent aux populations de participer au système de production de leur société. C'est pourquoi le fait de faciliter l'accès à des éléments essentiels comme les aides à l'agriculture, l'irrigation, les infrastructures routières, la santé et l'enseignement primaire est indispensable pour atteindre plus rapidement les OMD. Pour les personnes défavorisées, l'accès à la protection sociale revêt un rôle particulièrement important. Les services publics dans les domaines du développement économique et de la culture, par exemple, sont également considérés comme des « biens d'utilité publique » qui génèrent des bénéfices auprès des individus et des populations.

Il est essentiel de parvenir à des améliorations importantes concernant la prestation de services publics afin de réaliser la plupart des OMD. Par exemple, la plupart des décès d'enfants dans les pays en voie de développement pourraient être évités grâce à la mise en place d'interventions de santé publique efficaces et abordables, comme les vaccinations gratuites. La réalisation des OMD nécessitera donc des ressources financières, bien que la solution ne réside pas exclusivement dans l'augmentation des financements. Pour être efficace, la prestation de services publics doit être adaptée à chaque situation et nécessite la mise en place de dispositifs sur mesure conjuguant les efforts des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Chacun de ces acteurs doit également mieux évaluer les défis spécifiques auxquels il doit faire face et élaborer des solutions adéquates et durables pour permettre la prestation de services. De plus, une prestation de services efficace ne peut se faire sans une bonne gouvernance et une bonne gestion des résultats, afin que les fonds soient attribués rapidement aux besoins les plus urgents et que les prestataires de services soient incités à faire bon usage des ressources disponibles.

Qui sont les principaux acteurs de la prestation de services publics ?

Les gouvernements nationaux ne sont pas les seuls acteurs de la prestation de services publics. Le secteur privé, les communautés et la société civile ont tous un rôle important à jouer aussi bien dans la détermination de la demande que dans l'élaboration de politiques gouvernementales ou dans la prestation de services. La relation entre ces différents acteurs se modifie lorsque les États se renforcent ou s'affaiblissent, ou lorsque la démocratie s'installe et que les citoyens s'affirment davantage.

Au cours de ces dernières décennies, les gouvernements nationaux ont eu tendance à déléguer leurs responsabilités relatives à la prestation de services auprès des collectivités locales, sous la forme de divers accords publics intergouvernementaux visant à accroître la responsabilité et la réactivité des services publics. Dans le cadre des pays en voie de développement, les gouvernements ont expérimenté différentes formes de décentralisation pour faciliter l'accès des populations aux services. Ils ont bénéficié de l'aide de différents partenaires de développement, notamment des principaux organismes multilatéraux et bilatéraux. Certaines réformes de décentralisation comprennent des approches visant à accroître le volume et la qualité des services des collectivités locales, alors que d'autres stimulent la demande de services de la part des populations et le contrôle de ces dernières sur ces services. Plusieurs de ces réformes se sont avérées prometteuses.

Comment les collectivités locales peuvent-elles contribuer à l'accroissement de l'efficacité des services publics ?

À travers le monde, on a constaté, aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, qu'en décentralisant les services, les progrès pouvaient être plus rapides qu'en conservant un système centralisé. Il est important de souligner que les gouvernements nationaux disposent de différentes possibilités dans ce domaine. Dans de nombreux pays, les ministères des gouvernements centraux chargés des services publics ont créé des bureaux régionaux et délégué davantage de décisions et de ressources à leur personnel local (on parle alors de **déconcentration**). En principe, un gouvernement dont la déconcentration a été réussie est en mesure d'augmenter le volume total des ressources disponibles pour les services publics destinés aux populations défavorisées et peut répartir ces ressources à l'échelle nationale là où les besoins sont les plus importants. Pourtant, alors que les unités déconcentrées peuvent être capables d'adopter des pratiques de gestion plus efficaces et de créer des liens plus étroits avec les acteurs locaux, elles ne sont pas en mesure d'atteindre le même degré de réactivité et de responsabilisation vers le bas que dans un secteur public où la prestation de services est assurée par des collectivités locales élues.

On atteint le degré le plus élevé de décentralisation par l'intermédiaire des **transferts de responsabilités**, c'est-à-dire par la délégation de pouvoirs politiques aux collectivités locales élues, soit par la reconnaissance de compétences générales dans certains domaines politiques, soit par le transfert de fonctions de prestation de services spécifiques. La tendance globale a consisté à aller vers la mise en place de systèmes de collectivités locales élues qui, en plus de leur responsabilisation verticale, jouent un rôle important en tant que prestataires de services publics directement responsables envers les citoyens. Lorsque c'est le choix du transfert de responsabilités qui est fait, les autorités centrales continuent généralement à intervenir dans les fonctions déléguées aux collectivités locales (par exemple, en élaborant des normes concernant les services publics, ou encore

en supervisant et en apportant leur aide), mais c'est tout de même à ces dernières qu'il incombe de fournir le service public en question.

L'étendue des responsabilités quant à la prestation de services publics et le degré d'autonomie des collectivités locales varient énormément selon les pays. Il est généralement admis que les collectivités locales jouent déjà un rôle important, mais que leurs pouvoirs devraient être étendus afin qu'elles puissent réellement contribuer à la réalisation des OMD. Les collectivités locales de taille importante, bien établies, situées en zones urbaines et disposant d'une assise économique solide sont les premières à voir leurs pouvoirs étendus. À l'inverse, les collectivités nouvelles, de petite taille et bénéficiant de peu de soutien doivent lutter pour que des fonctions de service public significatives leur soient attribuées.

Pourquoi les collectivités locales ne sont-elles pas parvenues à réaliser leur potentiel en vue d'améliorer leur rôle en tant que prestataires de services publics ?

Parfois, les gouvernements nationaux éprouvent des difficultés à élaborer et mettre en œuvre une stratégie cohérente de décentralisation des services publics. Il se peut que le ministère chargé de la réforme des collectivités locales soit en mesure de diriger les initiatives de décentralisation malgré les barrières législatives, mais il est fréquent que les ministères sectoriels fassent obstacle ou s'opposent à ces réformes. Il en découle une législation contradictoire et une mise en œuvre manquant d'uniformité entre les différents secteurs. Le décalage dans la mise en œuvre de réformes de décentralisation sectorielle pertinentes fait souvent que les services obtenus sont bien loin des résultats escomptés.

Même lorsque le gouvernement national apporte son soutien à la décentralisation, l'introduction d'un système de gouvernance locale solide se heurte à d'autres défis de taille. Il peut arriver que les représentants élus ou les administrateurs des collectivités locales manquent d'expérience, ou qu'ils soient liés à certains groupes et intérêts et qu'ils n'agissent donc pas forcément dans l'intérêt général. L'avantage que constitue la proximité avec les populations peut être annulé par l'absence de mécanismes d'implication des citoyens, des communautés et des organisations communautaires.

Les collectivités locales luttent aussi souvent pour que les défis qu'elles doivent relever fassent partie des priorités nationales. Dans de nombreux pays, les collectivités locales ne disposent que de peu de moyens et les ressources et capacités varient considérablement selon les collectivités. Ces éléments freinent considérablement l'efficacité de l'analyse des défis communs et rendent difficile la mise en place d'une communication active et d'initiatives de plaidoyer de la politique nationale, ainsi que la planification de changements permettant de renforcer le rôle des collectivités locales en tant que prestataires de services.

La décentralisation ne s'est pas avérée être une voie facile vers l'amélioration des services publics. Ce phénomène est une conséquence des mesures partielles qui ont été prises, mais est aussi le reflet de facteurs complexes influençant la qualité et l'accessibilité des services. Malgré cette réalité, certaines réussites remarquables indiquent que des progrès peuvent être réalisés, notamment lorsque l'offre et la demande sont prises en compte en même temps. Certains programmes mis en place par les gouvernements nationaux incluent des systèmes d'octroi de financements basés sur la performance, ce qui a favorisé l'amélioration des processus de gouvernance (notamment dans la gestion des finances publiques) et laisse présager un accroissement de l'efficacité des services publics. Un autre moyen, plus direct mais aussi plus centralisé, de permettre l'amélioration des services au niveau local est d'octroyer des remboursements en fonction des résultats obtenus (ainsi, une collectivité locale peut se voir rembourser les frais qu'elle a engagés dans la mise en place d'un système d'alimentation en eau potable).

Parmi les efforts entrepris au niveau local, on compte la refonte des processus administratifs relatifs aux services, notamment ceux ayant trait aux permis d'exploitation ou aux permis de construire, permettant parfois de réduire considérablement les délais administratifs. Certaines collectivités locales ont invité des organisations de la société civile à débattre de l'élaboration de politiques d'amélioration des services publics et sont parfois parvenues à de réelles ententes de cogestion. Les collectivités locales ont soutenu ou accepté d'autres initiatives permettant de garantir une plus grande responsabilisation au niveau local. Des outils tels que le programme de budgétisation participative et de suivi des dépenses (Participatory Budgeting and Expenditure Tracking – PBET), les enquêtes de suivi des dépenses publiques (Public Expenditure Tracking Surveys – PETS) et les fiches d'appréciation citoyenne (Citizen Report Cards – CRC) ont accru le contrôle des citoyens sur les interventions locales. Les collectivités locales ont travaillé avec les citoyens à l'élaboration de chartes définissant les attentes des usagers et des populations en général en matière de services publics. Ces documents constituent des contrats sociaux donnant la possibilité aux représentants locaux de s'engager publiquement à respecter les normes définies localement, à faire preuve de transparence, à régler les griefs, à fournir des indicateurs de performance, à faire preuve de bienséance et à justifier d'une certaine rentabilité.

Comment libérer le potentiel des collectivités locales en tant que prestataires de services publics ?

Lorsqu'elles sont bien positionnées, les collectivités locales parviennent souvent plus facilement à gagner la confiance des populations que les gouvernements nationaux. La légitimité acquise en agissant de manière plus visible, plus proche et plus responsable constitue un atout important en termes de capital social. Il devient alors essentiel que les collectivités locales fassent largement partager leur réussite, afin d'inspirer les autres collectivités locales (et les responsables politiques nationaux) qui cherchent encore

à définir à quel niveau intégrer les actions locales dans le processus d'amélioration des services.

Avec l'évolution du contexte et des défis, les collectivités locales doivent se voir confier des pouvoirs de telle manière qu'elles puissent s'adapter et continuer à innover, tout en faisant preuve de réactivité face aux demandes des populations quant à la gamme et à la qualité des services, et à la manière dont les citoyens participent aux décisions ayant trait aux services publics. Les cadres nationaux s'avèrent importants pour renforcer le dynamisme au niveau local. Cependant, la participation des gouvernements nationaux, si elle est mal gérée, peut aussi étouffer le potentiel local. Les donateurs et les acteurs apportant leur soutien doivent garder à l'esprit que les capacités mises en œuvre pour décentraliser les services publics doivent faire l'objet de décisions aux niveaux national et local.

De plus en plus, les collectivités locales doivent se voir attribuer des mandats reconnaissant leur diversité et maximisant les possibilités d'autonomie gouvernementale. En conjuguant prudemment les obligations et responsabilités locales au pouvoir discrétionnaire des collectivités locales (par exemple, par l'intermédiaire de cadres législatifs de moins en moins étroits), les représentants locaux pourront faire preuve de plus de flexibilité et de réactivité. La variation des capacités des collectivités locales par l'augmentation des impôts locaux (au moins à la marge) ne permet pas seulement à ces dernières de financer les services locaux, mais aussi de faciliter l'implication des populations dans le secteur public, étant donné que cela permet aux citoyens d'exercer un plus grand contrôle sur les dépenses publiques (locales). En faisant correspondre les compétences locales de prestation de services publics à des financements adaptés, grâce à un ensemble de transferts fiscaux intergouvernementaux et de pouvoirs fiscaux locaux, on garantit que les services publics sont correctement financés tout en répondant aux contraintes budgétaires et aux critères de discipline fiscale.

Questions à débattre :

Certaines questions doivent être abordées afin de renforcer le rôle joué par les collectivités locales en tant que prestataires de services publics et en vue d'accélérer les progrès vers la réalisation des OMD, notamment :

1. Dans quelle mesure les collectivités locales sont-elles perçues comme des acteurs clés dans la réalisation des OMD ?
2. Quelles innovations ont été mises en œuvre par les collectivités locales dans le domaine des services publics destinés aux populations défavorisées ? Ou les collectivités locales sont-elles largement impliquées dans la mise en œuvre de services publics destinés aux populations défavorisées à l'initiative des donateurs et des gouvernements centraux ?

3. Le choix de décentraliser les services vers les collectivités locales séduit-il les acteurs nationaux au regard d'autres possibilités de décentralisation, telles que la déconcentration, le recours à des organismes de service spécial, la collaboration avec des organisations communautaires ou le recours au secteur privé ? Sous quelles conditions les perspectives et antécédents des collectivités locales peuvent-ils justifier d'un transfert de responsabilités accru vers les collectivités locales ?
4. Les collectivités locales doivent-elles être plus autonomes pour faire face aux défis relatifs aux services publics de manière plus innovante et appropriée, et quelles devraient être les caractéristiques de cette autonomie accrue, en termes de structure, de rôles, de financement et de gestion ?
5. Est-il préférable de considérer les collectivités locales comme des prestataires de services efficaces ou de reconnaître leur caractère démocratique en tant qu'acteurs de la mise en œuvre des services (par exemple, avec un objectif de redistribution, ou en se servant du pouvoir d'achat pour atteindre des objectifs sociaux) et l'étendue de leur action (au-delà des services) ?
6. Quels mécanismes de responsabilisation, notamment envers les citoyens, seraient nécessaires pour permettre aux collectivités locales d'occuper une plus grande place afin de définir leur importance en tant que prestataires de services et de définir de quelle manière elles s'engagent avec les tiers dans le processus de prestation de services ?