

L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique



The Cities Alliance

www.citiesalliance.org

info@citiesalliance.org

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique

www.localafrica.org

info@uclga.org

Photographie de couverture : Accra, Ghana (Steve Heap Shutterstock.com)

Coordination de l'étude : François Yatta

Maquette et pré-presse : *Babel com*, Maroc

Impression : *El Mârif Al Jadida*, Maroc

Septembre 2013

Avant-propos

LES villes africaines croissent à un rythme sans précédent, de plus de 3 % par an en moyenne. La population urbaine du continent devrait doubler et devenir majoritaire d'ici vingt à trente ans. Le caractère fondamentalement rural du continent africain se transforme, suivant en cela le chemin emprunté par d'autres régions en développement. Accompagner l'urbanisation du continent et gérer les villes pour qu'elles soient le moteur d'une croissance équitable est une priorité aujourd'hui en Afrique.

A mesure que le rôle politique, social et économique des villes gagne en importance, la question de leur gouvernance apparaît comme un enjeu majeur. A la faveur des lois de décentralisation, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle clé. Mais elles doivent pour cela être effectivement dotées des fonctions et des ressources nécessaires qui leur permettent d'innover, de promouvoir le développement local et d'être redevables vis-à-vis de leurs citoyens. L'étendue des marges de manœuvre qui leur sont données en même temps que la clarté dans l'encadrement de leurs initiatives détermineront l'efficacité de leur action.

C'est dans ce contexte que l'organisation panafricaine des collectivités locales, Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU-A) et Cities Alliance ont décidé de s'associer afin de produire, pour la première fois, une évaluation de l'environnement offert par les pays africains à l'action des villes et des collectivités locales. Pour chacun des pays, le rapport propose une analyse de la situation, il met en lumière les avancées et les contraintes de la décentralisation et avance quelques pistes de réforme possibles pour en améliorer la mise en œuvre. Le rapport est appelé à être régulièrement publié, tous les deux ou trois ans.

Cities Alliance et CGLU-A souhaitent remercier toutes celles et tous ceux qui par leurs critiques et commentaires ont contribué à accroître la qualité et l'utilité de ce travail. Ils encouragent celles et ceux que cette initiative intéresse à continuer de l'améliorer par leurs propositions, leurs orientations et leurs recommandations.

Nous espérons que cette publication sera dès à présent l'occasion d'un débat ouvert et vigoureux sur la situation actuelle et l'importance à venir des collectivités locales en Afrique. ■

William Cobbett
Directeur
Cities Alliance



Jean-Pierre Elong M'bassi
Secrétaire général
Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique



Sommaire

Introduction	5
Méthodologie	9
1. Le projet : évaluer l'environnement de l'action des villes en Afrique	9
2. Le contexte	10
3. Critères retenus pour l'évaluation des pays suivant l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes et présentation de la grille de notation	10
3.1. Cadre constitutionnel	11
3.2. Cadre législatif	11
3.3. Démocratie locale	11
3.4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales	12
3.5. Ressources propres	12
3.6. Renforcement des capacités des administrations locales	13
3.7. Transparence	14
3.8. Participation citoyenne	14
3.9. Performance des collectivités locales	15
3.10. Stratégie urbaine	16
4. Annexe. Indicateurs	16
Fiches-pays	19

Introduction

L'évaluation de l'environnement mis en place par les Etats africains en faveur des initiatives et de l'action des villes et collectivités locales est le premier travail de ce genre, engagé par Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU-A) avec l'appui de Cities Alliance (CA). Nous prévoyons que cette évaluation soit régulièrement renouvelée et fasse l'objet d'une publication tous les trois ans.

Conscients que l'approche que nous proposons peut prêter à discussions et controverses, nous voudrions que ce travail soit l'occasion d'un débat sur les analyses et les propositions avancées plutôt que sur des considérations méthodologiques que l'insatisfaction par rapport à certaines conclusions de l'exercice pourrait naturellement susciter. C'est dans cet esprit que nous avons souhaité faire appel à un ensemble d'experts externes pour mener une revue critique de l'étude. Le but de cette revue par les pairs a consisté à apprécier la qualité générale de l'évaluation proposée, à la fois d'un point de vue méthodologique et du point de vue de la pertinence et de l'exactitude de l'information réunie pour chaque pays.

La revue de la méthodologie a concerné les points suivants: les dix critères proposés permettent-ils de porter un jugement adéquat sur ce qui peut être considéré comme étant un environnement favorable à l'action des villes pour gérer efficacement l'urbanisation? Les critères choisis sont-ils clairement formulés? Sont-ils pertinents, complets et suffisants pour caractériser cet environnement? Les éléments proposés pour positionner les pays au regard de chaque critère sont-ils pertinents? La formulation de ces éléments de positionnement est-elle suffisamment claire pour permettre de classer les pays sans ambiguïté relativement à chaque critère? L'application de la notation de 1 à 4 obtenue par les pays sur chaque critère est-elle globalement

cohérente? Permet-elle d'opérer une comparaison correcte entre les pays?

S'agissant du contenu des fiches-pays, les experts associés à la revue ont été invités à répondre aux questions suivantes: l'information fournie sur chaque pays est-elle pertinente, à jour et correcte? Certains éléments clés font-ils défaut dans les situations décrites? L'analyse des situations est-elle objective et étayée par des données vérifiables, et est-elle conduite avec rigueur? La classification proposée des pays sur chaque critère s'appuie-t-elle sur une argumentation justifiée? Les recommandations et les propositions de réforme formulées sont-elles cohérentes avec les situations décrites et les analyses conduites? Les réformes proposées sont-elles pertinentes et effectivement adéquates pour améliorer l'environnement de l'action des villes et des collectivités locales? Ces propositions de réforme sont-elles correctement hiérarchisées? Sont-elles suffisamment explicites pour orienter concrètement l'action à engager? Les acteurs concernés par leur formulation et leur mise en œuvre sont-ils clairement identifiés?

La revue a été conduite par plusieurs institutions, au premier rang desquelles l'*African Centre for Cities* (ACC) et les centres de recherche réunis dans l'Initiative africaine de recherche urbaine, lancée à Addis-Abeba (Ethiopie) les 20 et 21 mars 2013. ACC a coordonné la revue de la méthodologie de l'étude et du contenu des fiches de plusieurs pays où travaillent des centres de recherche affiliés à l'Initiative africaine de recherche urbaine, à savoir: l'Angola, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, le Mozambique, le Sénégal et le Togo. Ont également participé à cette revue par les pairs les experts des coopérations française et allemande qui ont révisé les fiches des pays où ces coopérations interviennent dans le domaine de

l'appui à la décentralisation. Enfin, les experts de l'Institut de la Banque mondiale ont contribué à la critique de la méthodologie et d'un certain nombre de fiches-pays.

Les remarques reçues de ces institutions ont porté sur l'intérêt de l'exercice, sur la méthodologie, sur le choix des indicateurs et, enfin, sur la qualité et l'actualité des informations utilisées pour chaque pays.

L'intérêt de l'exercice a été globalement reconnu et apprécié. La majorité des experts ont jugé utile le fait d'étalonner les pays par rapport à l'environnement qu'ils offrent à l'action des villes, de recenser les domaines où des progrès restent à réaliser par chacun des pays africains et, surtout, d'identifier les principales réformes à conduire dans chaque pays pour améliorer l'environnement d'action des villes. Cela confirme la pertinence de l'objectif que CGLU-A et Cities Alliance ont voulu donner à ce travail : non pas juger des situations existantes mais bien viser à accroître la qualité de l'action des pouvoirs publics, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Au plan méthodologique, la revue a globalement approuvé les différents volets de l'évaluation ainsi que les dix critères choisis. Ces critères couvrent un champ relativement large, allant des dispositions de la Constitution aux finances locales en passant par les questions de transparence et de renforcement des capacités. Ils interpellent l'essentiel des aspects de l'environnement favorable aux initiatives et à l'action des villes et collectivités locales. Certains experts relèvent cependant que tous les pays n'ont pas le même parcours. Ainsi, certains pays sortent de conflits souvent longs et n'ont engagé leur processus de décentralisation que très récemment, alors que d'autres pays ont une expérience de décentralisation beaucoup plus ancienne, parfois de plus de trente ans. Certains pays ont adopté le pluralisme politique et ont recours pour le choix des dirigeants locaux à des élections démocratiques dans le cadre d'un multipartisme équilibré, alors que d'autres ont un parti majoritaire ultra-dominant qui peut être assimilé à un quasi parti unique, ce qui limite fortement le caractère démocratique des élections locales. Etc. Une meilleure prise en compte de ces contextes politiques différenciés devrait sans doute conduire à des appréciations plus nuancées de la notation pour les pays concernés. Pour certains experts, il aurait été intéressant de considérer les trajectoires historiques dans la mise en place des politiques de décentralisation afin de distinguer les pays qui sont sur une pente ascendante et ceux qui sont sur une pente descendante.

D'autres experts ont aussi questionné certains aspects des indicateurs choisis et se sont demandé, par exemple, pourquoi la notation des pays ne semblait pas avoir été influencée par le fait que la politique de décentralisation mise en œuvre ne couvre pas l'ensemble du territoire national. Ainsi, le choix pragmatique de certains Etats de mettre en place une approche évolutive et progressive de la décentralisation ne les a-t-il pas pénalisés dans la note qui leur a été attribuée ? Par ailleurs, l'utilisation libre des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et de l'accès des collectivités locales à l'emprunt et aux marchés financiers sont considérés dans l'évaluation comme des éléments positifs du cadre institutionnel. Or, d'aucuns plaident plutôt pour une restriction de l'accès des villes et collectivités locales à l'emprunt et aux marchés financiers afin d'atténuer les risques d'affaiblissement des équilibres macro-économiques. Les crises argentine et brésilienne ont en effet montré dans le passé l'effet négatif que pourrait avoir un pouvoir non contrôlé des autorités locales sur les prélèvements, l'endettement ou la dépense des collectivités locales. Des interrogations ont également été soulevées à propos de l'avantage donné dans la notation aux pays qui inscrivent les collectivités locales dans leur Constitution. Pour certains, cette situation n'est pas nécessairement un atout. Elle peut en effet être un frein à la flexibilité et l'adaptabilité des politiques de décentralisation, en particulier dans le contexte d'Etats relativement jeunes dont l'assise institutionnelle est encore largement en construction.

Les équipes qui ont conduit la revue ont estimé que les informations fournies dans les fiches-pays sont dans l'ensemble exactes et fidèles aux réalités. Cela dit, différents experts ont complété l'information relative à certains pays en identifiant et signalant des textes non considérés par l'évaluation initiale parce qu'élaborés et adoptés dans la seconde moitié de l'année 2012, après la mise au point des fiches soumises à la revue. La prise en compte des informations nouvelles apportées par ces textes récents a parfois amené à réviser la note des pays concernés pour le ou les critères en question.

En réponse aux remarques soulevées par certains experts, CGLU Afrique et Cities Alliance tiennent à rappeler que la notation qui figure dans la présente évaluation de l'environnement institutionnel de l'action des villes n'a pas pour objet d'apprécier tous les aspects liés à la performance des villes et des collectivités locales en Afrique. Elle concerne le cadre légal et institutionnel entourant leur intervention et leur permettant d'être plus efficaces face aux enjeux de l'urbanisation rapide du continent. Elle se réfère

aux processus de décentralisation et aux marges de manœuvre offertes aux villes sur le plan des transferts des compétences, des moyens financiers des villes et collectivités locales, de leurs capacités en ressources humaines, etc. Elle est fondée sur les textes légaux et réglementaires pris dans ces domaines dans chaque pays.

Dans cet esprit, le travail a privilégié les indicateurs qualitatifs et n'a pris en compte les indicateurs quantitatifs que de façon marginale, ces derniers étant en effet plus difficiles à obtenir et à harmoniser parce ce qu'ils ont souvent des contenus différents suivant les pays. C'est aussi pourquoi l'évaluation s'est appuyée davantage sur des « indicateurs de processus » qui s'intéressent notamment à la qualité des systèmes administratifs, aux relations intergouvernementales, aux démarches de participation, à la transparence et à la redevabilité.

L'évaluation proposée ici n'a pas pour objet de mesurer les avancées institutionnelles réalisées par les différents pays au fil du temps ; elle présente plutôt une photographie instantanée de l'environnement institutionnel offert à l'action des villes dans chaque pays à un moment donné. C'est de la conduite d'un exercice équivalent dans les années à venir que l'on pourra dégager les premières leçons sur l'évolution de cet environnement dans les différents pays et indiquer dans quel sens ces derniers ont progressé. La présente évaluation n'a pas non plus

pour objectif de porter une appréciation sur la performance des villes en matière de fourniture des services publics locaux essentiels. Elle laisse enfin de côté un certain nombre de caractéristiques des villes et collectivités locales qui méritent d'être étudiées par ailleurs (niveau de ressources par habitant, niveau de décentralisation financière, relations villes-campagnes, évaluation de l'efficacité de l'action des villes, etc.). Pour intéressantes qu'elles soient, ces caractéristiques ont été délibérément sorties du champ de notre travail qui porte exclusivement sur l'évaluation de l'environnement créé par le cadre institutionnel et juridique mis en place par les Etats en faveur des initiatives et de l'action des villes et collectivités locales en Afrique.

Nous souhaitons, pour conclure cette introduction, remercier à nouveau toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu enrichir ce travail par leurs critiques et leurs apports. Les commentaires et les recommandations reçus ont permis d'étayer l'information contenue dans les fiches-pays, d'accroître sa qualité et de vérifier la justesse des analyses et des réformes proposées. Ces contributions nous permettront assurément d'améliorer les exercices futurs d'évaluation de l'environnement de l'action des villes. Il est bien entendu, cela dit, que CGLU-A et le secrétariat de Cities Alliance sont seuls à pouvoir être tenus responsables des conclusions de ce travail et des erreurs qu'il pourrait contenir. ■

Méthodologie

1. Le projet : évaluer l'environnement de l'action des villes en Afrique

Une initiative conjointe de l'Alliance des villes et de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLU-A)

L'urbanisation rapide en Afrique est un fait incontestable, et les villes sont désormais des moteurs des économies nationales sur le continent. Néanmoins, en dépit de ce rôle croissant, de nombreuses villes ne disposent pas de l'environnement institutionnel adéquat à la gestion durable et inclusive de leur développement.

L'initiative de Cities Alliance et de CGLU-A propose d'évaluer l'environnement institutionnel de l'action des villes dans 50 pays d'Afrique au regard de 10 critères communément reconnus. L'enjeu est d'aider les villes et les pouvoirs locaux à définir les actions qu'il faudrait engager à l'échelon national pour renforcer l'efficacité de la gestion urbaine.

Cities Alliance est un partenariat international en faveur de la réduction de la pauvreté urbaine, qui œuvre à la promotion et au renforcement du rôle des villes dans le développement durable.

CGLU-A est l'organisation faîtière et la voix unie assurant la représentation des collectivités locales de l'ensemble du continent africain, soit près de 350 millions de citoyens. L'organisation a pour objectif de renforcer le rôle des pouvoirs locaux en tant que partenaires clés du développement urbain sur le continent.

Ce programme de travail conjoint a pour objectif d'ouvrir le débat public sur les politiques urbaines de façon à bâtir un environnement propice au développement productif, durable et inclusif des villes africaines.

Les objectifs

L'objectif de l'initiative est de proposer un cadre au sein duquel les villes et les pays puissent se situer les uns par rapport aux autres et agir afin de créer un environnement propice au développement urbain durable. Elle a vocation à identifier les défis auxquels les pays sont confrontés de ce point de vue et à aider l'ensemble des acteurs à débattre des réformes nécessaires pour relever ces défis.

L'initiative a également pour objectif d'orienter les partenaires techniques et financiers internationaux dans la définition de leurs appuis.

Une approche qualitative et un classement

L'évaluation est fondée sur une approche qualitative. Les pays sont classés sur une échelle de 1 (le plus bas niveau) à 4 (le plus haut). Les indicateurs couvrent cinq domaines – gouvernance locale, capacités locales, autonomie financière, efficacité locale et environnement institutionnel national – qui correspondent aux éléments clés de l'environnement institutionnel des villes, dans un contexte de décentralisation et de démocratie.

2. Le contexte

L'urbanisation rapide de l'Afrique est un fait incontestable. Les statistiques des institutions internationales montrent qu'à l'heure actuelle l'Afrique a passé le seuil des 40 % d'urbains¹; près d'un Africain sur deux vit aujourd'hui dans une ville. D'autre part, les Nations Unies indiquent que depuis 2007, la majorité de l'humanité vit désormais dans une ville, même si l'Afrique et l'Asie n'en sont encore pas là. Dans ces deux régions s'amorce et s'accélère une dynamique de rattrapage par rapport aux autres régions du monde, et les experts estiment que le taux de croissance urbaine de l'Afrique sera le double de celui du reste du monde au cours des vingt prochaines années.

Dans les pays en développement, et en particulier en Afrique, au cours des premières décennies qui ont suivi les indépendances, la crainte et la détestation de la ville ont nourri un courant intellectuel, médiatique et politique fort si bien que la ville a été longtemps accusée de tous les maux et perçue comme un boulet, un obstacle au développement. Compte tenu de cette aversion, peu de pays ont élaboré des stratégies pour faire face au défi que leur pose l'urbanisation rapide. Lorsque de telles stratégies urbaines existaient, l'accent a rarement été mis sur la contribution des villes au développement économique national. Or, depuis le milieu des années 2000, la Banque mondiale a démontré que partout où la proportion de la population urbaine atteint ou dépasse 30 % de la population totale, les villes contribuent pour plus des deux tiers au produit intérieur brut du pays. En d'autres termes, les experts démontrent que le développement des pays africains est de plus en plus relié à la performance de leurs villes.

Avec l'ouverture des pays et leur connexion à l'économie mondiale, le rôle des villes d'Afrique deviendra encore plus important. La principale conséquence de la mondialisation pour les économies des pays africains est le redéploiement des activités productrices autour des zones urbaines. Si les tendances d'organisation des systèmes productifs et leur rapport à l'espace découlant de l'internationalisation croissante de l'économie mondiale devaient se confirmer (polarisation des activités dans les zones urbaines, impératifs d'innovation, etc.), la performance des villes serait en effet, plus que par le passé, un facteur majeur de croissance économique des pays.

La situation actuelle de la majorité des villes d'Afrique montre que les décideurs n'ont pas encore pris la mesure de l'importance du bon fonctionnement des villes pour le bon fonctionnement des économies nationales. On sait aussi que ce bon fonctionnement est mieux assuré là où la gouvernance publique respecte le principe de subsidiarité. En d'autres termes, tant que les villes et les autorités et administrations locales ne sont pas mises en situation de prendre des initiatives et d'être en première ligne dans les actions à mettre en œuvre pour rendre les villes d'Afrique plus inclusives, plus compétitives, plus durables, plus sûres et mieux gérées, il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent.

C'est la raison pour laquelle il a semblé nécessaire d'alerter les gouvernements nationaux des pays africains sur l'urgente nécessité de mettre en place un environnement favorable à l'initiative et à l'autonomie d'action des villes et collectivités locales en proposant une notation qui leur permette de se situer par rapport aux standards minimum requis pour que les villes et autorités locales soient en situation de contribuer significativement à une gestion efficace de l'urbanisation en Afrique.

3. Critères retenus pour l'évaluation des pays suivant l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes et présentation de la grille de notation

Pour évaluer les pays suivant l'environnement plus ou moins favorable qu'ils offrent à leurs villes et collectivités locales, il a été retenu les dix critères suivants: 1. les dispositions du cadre constitutionnel; 2. les dispositions du cadre législatif; 3. les dispositions concernant la gouvernance locale; 4. les dispositions concernant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales; 5. les dispositions concernant les ressources propres des collectivités locales; 6. les dispositions concernant le renforcement des capacités des collectivités locales; 7. les dispositions concernant la transparence dans le fonctionnement et la gestion des collectivités locales; 8. les dispositions concernant la participation citoyenne; 9. les dispositions sur les performances des collectivités locales; 10. l'existence ou non d'une stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation.

¹ Le taux d'urbanisation moyen de l'Afrique cache de grandes disparités entre les cinq régions d'Afrique: ainsi, deux régions atteignent aujourd'hui le seuil des 50 % d'urbains: l'Afrique du Nord et l'Afrique du Sud. Puis viennent l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest avec environ 40 % d'urbains. Quant à l'Afrique de l'Est, elle est la moins urbanisée, avec 24 % d'urbains. Ces données montrent, encore une fois, le rythme important de la croissance de la population urbaine dans toutes les régions pour les prochaines décennies.

3.1. Cadre constitutionnel

La meilleure garantie offerte à l'action des villes et collectivités locales est donnée dans les pays où la Constitution reconnaît les collectivités locales comme une sphère autonome de gouvernance dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, avec des rôles et compétences clairement identifiés. De cette manière, les collectivités décentralisées et l'Etat national tirent tous deux leur légitimité du même texte fondateur, la loi fondamentale.

Le système de notation adopté attribue la note 4, la meilleure note, aux pays où les responsabilités des collectivités locales sont définies de façon précise et relativement exhaustive dans la Constitution. Les pays où la Constitution mentionne explicitement les collectivités comme un niveau autonome de gouvernance publique, mais dont les rôles, statut et compétences sont définis dans une législation distincte, bénéficient de la note 3. La note 2 est attribuée aux pays où la Constitution est neutre sur les collectivités locales, laissant une marge de manœuvre importante à la législation pour définir le rôle et le contenu des missions des collectivités locales. La note 1, la plus faible, est attribuée aux pays où des dispositions implicites ou explicites de la Constitution limitent le rôle des collectivités locales. Il peut s'agir de dispositions dans la Constitution qui, soit limitent la couverture du territoire national en collectivités locales, soit limitent l'autonomie des collectivités locales, soit introduisent des dispositions contradictoires rendant difficile la prise d'initiatives par les collectivités locales.

Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus.	4
Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.	3
Constitution neutre sur les collectivités locales.	2
Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et autorités locales.	1

3.2. Cadre législatif

Dans de nombreux cas, les dispositions constitutionnelles sont complétées par des lois organiques et des textes légaux spécifiques qui précisent les matières pour lesquelles les collectivités locales ont des

compétences propres ou partagées avec l'Etat ou les autres niveaux de collectivité infranationale. Les lois précisent en principe le rôle des collectivités locales dans les activités telles que le développement, la planification, la gestion des institutions locales et des ressources humaines, la gestion de la fiscalité et des finances, la fourniture des services de base, etc. Le cadre législatif le plus favorable est celui qui s'inspire des principes de subsidiarité et complémentarité entre les niveaux de gouvernance, de différenciation, de solidarité et d'efficacité.

Dans les pays où la législation est clairement en lien avec la Constitution et où elle prévoit les dispositions telles que présentées précédemment et dont les décrets d'application sont promulgués et appliqués, la note attribuée est 4. Dans les pays où la législation telle que décrite précédemment existe et dont les textes d'application pour sa mise en œuvre ne sont pas pris ou appliqués, la note attribuée est 3. Les pays où soit les dispositions constitutionnelles et la législation ne sont pas en cohérence, soit certaines dispositions constitutionnelles ne sont pas mises en œuvre, reçoivent la note 2. Les pays où la législation concernant les collectivités locales est changeante et dont les dispositions ne sont ni claires ni cohérentes reçoivent la note 1.

Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent.	4
Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent.	3
Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la Constitution ou certaines dispositions de la Constitution ne sont pas mises en œuvre.	2
La législation est changeante et non cohérente.	1

3.3. Démocratie locale

On estime généralement que la désignation des organes délibérants et exécutifs des collectivités locales par l'élection démocratique est un élément essentiel pour la responsabilisation des dirigeants des collectivités locales vis-à-vis des citoyens. Elle est en faveur d'une meilleure gouvernance et de la délivrance de meilleurs services aux populations. Elle contribue à l'amélioration des relations de confiance entre les populations et les institutions publiques locales et, par conséquent, à la solidité du processus de décentralisation.

Les pays qui, dans leurs textes légaux et réglementaires, garantissent la désignation des assemblées locales et

les organes exécutifs des collectivités locales par l'élection démocratique sur l'ensemble du territoire national reçoivent la note 4. Les pays qui prévoient des assemblées et exécutifs locaux élus, mais dont le processus de décentralisation ne concerne pas l'ensemble du territoire national ou dans lesquels les élections locales ne sont pas organisées dans toutes les collectivités locales sont notés 3. Les pays où les assemblées locales sont élues démocratiquement, mais où les exécutifs sont nommés par l'Etat parmi les membres des assemblées élues ou en dehors d'elles, sont notés 2. Lorsqu'on est dans des pays où les assemblées locales et les exécutifs locaux sont nommés par l'Etat, la note attribuée est 1.

Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire.	4
Assemblées locales et exécutif élus mais pas forcément sur tout le territoire national.	3
Assemblées locales élues mais exécutifs nommés.	2
Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure.	1

3.4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

L'autonomie des villes et collectivités locales est fonction de la manière dont elles sont financées. Le financement des collectivités doit être en relation avec leurs missions. On identifie généralement trois types de grande mission pour les collectivités locales : les missions pour lesquelles les collectivités locales agissent comme des agences de l'Etat (état civil, police, politique de développement économique, politique d'aménagement du territoire, politique de l'emploi, etc.); les missions pour lesquelles les collectivités locales jouent partiellement le rôle d'agence pour l'Etat (politiques nationales sectorielles, politiques d'équité et politiques d'aide sociale, politique d'appui aux jeunes, aux femmes, aux retraités, aux handicapés, etc.); les missions propres des collectivités locales (services municipaux, travaux d'édilité, gestion des déchets, etc.). Les deux premiers types de mission justifient les transferts financiers de l'Etat aux villes et collectivités locales. Ces transferts sont mis en place dans l'objectif de corriger les déséquilibres entre missions assignées aux collectivités locales et leurs moyens limités, corriger les disparités de potentiel de revenus entre collectivités et promouvoir les objectifs nationaux en termes d'équité des conditions de vie et de développement. Le montant des transferts peut être un pourcentage

précis des ressources de l'Etat ou défini de façon *ad hoc* d'une année sur l'autre. Les transferts doivent être adéquats (juste compensation des charges transférées aux collectivités locales) et être basés autant que possible sur des formules transparentes et prévisibles. L'utilisation des ressources transférées peut être conditionnelle ou inconditionnelle.

La note 4 est attribuée aux pays qui ont défini un montant prévisible des ressources de l'Etat allouées aux collectivités locales, soit qu'il s'agisse d'un pourcentage des ressources de l'Etat affecté aux collectivités locales, soit qu'on procède à l'évaluation des coûts des compétences transférées à laquelle adosser les transferts; mis en place des mécanismes transparents de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et de leur répartition selon des formules connues, ce qui les rend prévisibles; et autorisant autant que possible l'utilisation la plus libre des ressources transférées. La note 3 est attribuée aux pays qui ont défini un montant national de ressources prévisibles aux collectivités locales et une répartition selon des formules connues et dont la plupart des transferts sont conditionnels, ce qui diminue singulièrement l'autonomie de décision des collectivités locales pour leur utilisation. La note 2 est attribuée aux pays qui pratiquent des transferts réguliers de l'Etat aux collectivités locales, mais dont le montant national ou le mode de répartition ne sont pas transparents, ce qui aboutit à leur faible prévisibilité pour les collectivités locales bénéficiaires. La note 1 est attribuée aux pays qui ne pratiquent pas de transferts de l'Etat aux collectivités locales ou qui les pratiquent mais de manière erratique, non prévisible et non transparente.

Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre.	4
Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3
Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente.	2
Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers.	1

3.5. Ressources propres

L'action des villes et collectivités locales dépend beaucoup de leur autonomie financière. Celle-ci est une fonction importante des ressources propres des

collectivités locales que sont le produit des taxes locales, les redevances pour services rendus aux usagers des services locaux, le produit des activités génératrices de revenus initiées par les collectivités locales et/ou le produit des emprunts ou obligations émises sur le marché financier. La conclusion de partenariats public/privé est aussi une modalité de financement des investissements sur la base des revenus propres des collectivités. Les collectivités locales bénéficient d'une marge plus ou moins grande pour la fixation de la nature et du niveau de leurs taxes et redevances, selon que leur base et leur taux sont fixés par elles-mêmes dans le cadre de la loi ou sont déterminés au niveau des autorités centrales. Leur autonomie est plus ou moins effective selon qu'elles collectent elles-mêmes le produit des redevances et impôts locaux ou qu'elles doivent s'en remettre aux services de l'Etat pour cette collecte. Leur marge est plus ou moins grande selon que la loi les autorisent ou non à recourir à l'emprunt et/ou au marché financier pour le financement de certaines de leurs actions.

Les pays où les collectivités locales peuvent légalement fixer ou changer la base et le taux des redevances et impôts locaux, créer de nouveaux impôts, collecter elles-mêmes le produit de ces impôts et accéder à l'emprunt et au marché financier obtiennent la note 4. Les pays où les collectivités locales peuvent décider de la base et du taux des impôts locaux existants, collecter elles-mêmes le produit des impôts mais doivent s'en remettre au niveau central pour la création de nouveaux impôts ou pour avoir recours à l'emprunt et/ou au marché financier obtiennent la note 3. Les pays où les collectivités locales peuvent décider du taux des impôts locaux existants mais dont la base est fixée au niveau central sans possibilité de modulation au niveau local, où la collecte est de la responsabilité des services de l'Etat et où l'accès à l'emprunt et/ou au marché financier n'est pas reconnu aux collectivités locales reçoivent la note 2. Les pays où la capacité de décider des taxes locales et d'en collecter le produit est exclusivement du ressort du niveau central et où le recours à l'emprunt et/ou au marché financier est interdit aux collectivités locales sont notés 1, la note la plus faible.

Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base et du taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé.	4
---	---

Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et recours à l'emprunt et au marché financier.	3
Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants et les impôts nouveaux et recours à l'emprunt et au marché financier.	2
Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1

3.6. Renforcement des capacités des administrations locales

Le renforcement des capacités des collectivités locales peut être défini comme « le processus à travers lequel les collectivités locales obtiennent, renforcent et maintiennent les possibilités de définir et de réaliser leurs objectifs dans un environnement donné » (cf. *Développement des capacités: un guide du PNUD*, 2009). Quatre grandes catégories de capacités doivent être distinguées: la capacité institutionnelle, qui se réfère aux règles du jeu définies par l'Etat, plus ou moins favorables à l'action des collectivités locales; la capacité organisationnelle, qui se réfère aux politiques, structures, processus, procédures permettant aux collectivités d'opérer et d'assurer leur leadership sur leur territoire de compétence; la capacité humaine, qui a trait à l'expérience, aux outils et aux connaissances maîtrisés par les ressources humaines des collectivités locales (élus et personnel), à même de leur permettre d'identifier, d'analyser et de répondre aux besoins des populations à travers des stratégies, politiques, programmes et projets appropriés, dont elles assurent la mise en œuvre et évaluent l'impact; et, enfin, la capacité sociétale, qui se réfère à l'habilitation de la société à tenir les autorités et l'administration locales redevables des services à rendre aux populations et de la bonne gestion de la collectivité. Le critère du renforcement des capacités tel que considéré ici se focalise sur les deuxième et troisième catégories de capacités évoquées ci-dessus, c'est-à-dire la capacité organisationnelle et la capacité humaine des collectivités, celle qui permet l'augmentation de l'habilitation (*empowerment*) des collectivités locales à se prendre en charge et à remplir leurs missions quel que soit l'environnement dans lequel elles opèrent. Pour l'application de ce critère, il a été pris en compte l'existence ou non d'une stratégie nationale explicite de renforcement des capacités, intégrant les normes et procédures, les systèmes de formation et de gestion prévisionnelle des ressources humaines, des règles d'intégrité dans

le recrutement et la conduite des opérations des collectivités locales, etc.

Les pays qui ont un référentiel national des métiers des collectivités locales ainsi qu'une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales et qui les mettent en œuvre au bénéfice de l'ensemble des collectivités locales du territoire national bénéficient de la note la plus élevée, 4. Les pays qui ont un référentiel national des métiers et une stratégie de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités, mais qui n'ont bénéficié jusqu'ici qu'à un nombre limité de collectivités locales, sont notés 3. Les pays qui ont soit un référentiel national de métiers, soit une stratégie de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités locales et les ont appliqués à quelques collectivités seulement sont notés 2. Enfin, les pays qui n'ont ni règles de procédures, ni référentiel, ni stratégie nationale de formation sont notés 1.

Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL du pays.	4
Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL.	3
Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais ils sont appliqués à quelques CL seulement.	2
Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation.	1

3.7. Transparence

La transparence est un élément indispensable à la bonne gouvernance des affaires publiques. Elle est nécessaire à l'efficacité et à l'efficience de l'action des collectivités locales; elle est incontournable pour la redevabilité des autorités locales vis-à-vis de la population. La transparence est améliorée grandement lorsque les citoyens ont accès aux informations sur le fonctionnement et la gestion des collectivités locales, lorsque les autorités locales respectent un certain nombre de règles et procédures légales en matière de recrutement et d'administration du personnel, d'appel d'offres, de passation des marchés, de suivi de l'exécution contractuelle; et si la

loi exige que les collectivités locales soient soumises à des audits réguliers et indépendants, financiers mais aussi organisationnels, dans des délais et suivant un calendrier précis, et si cette loi est appliquée.

Les pays où les lois et règlements contiennent l'ensemble des dispositifs ci-dessus et les mettent effectivement en œuvre dans les délais requis sont notés 4. Les pays où ces dispositifs sont prévus par les lois et règlements, mais ne sont pas systématiquement appliqués ou ne sont pas mis en œuvre selon la périodicité et les délais requis, sont notés 3. Les pays où une partie seulement des dispositifs requis est prévue par les lois et règlements et où l'application ne suit pas sont notés 2. Les pays où aucun dispositif n'est prévu par la loi concernant la transparence dans le fonctionnement et la gestion des collectivités locales sont notés 1.

Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.	4
Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre.	3
Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements.	1

3.8. Participation citoyenne

Promouvoir la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent est l'une des justifications des politiques de décentralisation. On estime qu'étant le niveau de gouvernance publique le plus proche des populations, les collectivités locales sont le cadre par excellence de la participation citoyenne. Cette dernière exprime la mesure selon laquelle les autorités locales prennent en compte l'avis et les préoccupations de la société civile en dehors des périodes électorales. En effet, la démocratie représentative n'est pas suffisante pour garantir que la voix des citoyens soit prise en compte dans la gestion des affaires locales, ce

d'autant plus si l'on relève une faible participation aux élections locales. Elle doit être complétée par différentes formes de participation citoyenne qui incluent divers processus de consultation dont les mécanismes doivent être formalisés pour qu'ils soient efficaces: la possibilité pour les citoyens de présenter des pétitions; l'organisation de référendums d'initiative citoyenne; la pratique du budget participatif; l'expression des avis citoyens à travers les enquêtes de satisfaction sur les différents sujets qui les intéressent, etc. Ces formes de participation citoyenne doivent être prescrites et organisées par les lois et règlements et faire l'objet de suivi dans la mise en œuvre, au niveau central comme au niveau local, pour être réellement intégrées dans les pratiques des collectivités. Cette intégration crée les conditions de la capacité sociétale évoquée précédemment, qui participe grandement à instiller la culture de la redevabilité chez les citoyens, un des éléments essentiels à une action efficace des villes et collectivités locales. La bonne gestion des villes ne saurait prospérer sans une participation citoyenne.

Les pays qui ont mis en place des lois et règlements sur la participation citoyenne dans la gestion des collectivités locales et les mettent en œuvre sont notés 4. Les pays qui bien que disposant de lois et règlements adaptés ne les mettent pas en œuvre sont notés 3. Les pays qui n'ont pas instauré de lois et de règlements en faveur de la participation citoyenne, mais qui en autorisent la pratique au niveau des collectivités locales à la faveur de projets *ad hoc* initiés par les partenaires au développement ou ceux de la coopération décentralisée sont notés 2. La note 1 est attribuée aux pays où il n'existe aucune législation sur la participation citoyenne ni aucune expérience de cette pratique au niveau des collectivités locales.

Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.	4
Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne mais non mise en œuvre.	3
Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement.	2
Pas de législation nationale ni de cadres locaux de concertation.	1

3.9. Performance des collectivités locales

Evaluer la performance des collectivités locales doit faire partie intégrante de la politique de la décentralisation mise en place par les Etats, qui

doivent pour cela concevoir des instruments pour mesurer l'efficacité des actions des collectivités locales dans l'exécution de leur mandat. Les performances peuvent être exprimées en termes de niveau et qualité de services rendus aux populations locales, notamment aux plus pauvres; en termes d'efficacité et d'efficience dans la délivrance de ces services et dans la gestion des ressources des collectivités; en termes d'optimisation dans l'utilisation des ressources, naturelles, humaines ou financières.

Généralement, des mécanismes de suivi et des indicateurs sont nécessaires pour suivre les progrès dans ces différents domaines, et une approche comparative est souvent adoptée pour pouvoir étalonner les performances des collectivités locales les unes par rapport aux autres et par rapport à la moyenne nationale. Les pays se distinguent selon qu'ils prennent ou non des dispositions légales et réglementaires sur la mesure des performances des collectivités locales, ce qui est un aiguillon important pour l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et d'efficience de leurs actions.

Les pays qui ont pris des lois et règlements qui prévoient la mise en place des mesures de suivi et évaluation des performances des collectivités locales par des organismes indépendants et les appliquent effectivement pour toutes les collectivités sont notés 4. Les pays qui ont pris de telles mesures, mais dont la mise en œuvre est faite par les administrations de tutelle des collectivités locales et non par des organismes indépendants, sont notés 3. Les pays où des dispositifs d'évaluation existent mais ne sont pas systématiquement mis en œuvre ou ne concernent qu'un nombre limité de collectivités locales sont notés 2. Les pays qui n'ont pas de dispositifs légaux sur les performances des collectivités locales et n'ont aucune expérience d'évaluation des performances des collectivités locales sont notés 1.

Législation sur la mesure des performances des CL et évaluation des performances par des organes indépendants.	4
Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales.	3
Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière.	2
Pas d'évaluation.	1

3.10. Stratégie urbaine

L'urbanisation est sans doute avec la décentralisation et la mondialisation l'un des trois phénomènes qui ont l'influence la plus déterminante sur le devenir des pays africains. De la manière dont les Etats se préparent à faire face à l'urbanisation rapide en cours en Afrique et du rôle assigné aux collectivités locales dans cet effort dépend la maîtrise des effets de l'urbanisation sur la dynamique de peuplement et de développement du continent. En d'autres termes, les pays qui ont décliné une stratégie urbaine pertinente, adoptée par tous les acteurs et dotée de moyens institutionnels, techniques et financiers pour sa mise en œuvre offrent les meilleures conditions d'action pour les villes et collectivités locales dans leur contribution à la gestion efficace de l'urbanisation.

Les pays où une stratégie urbaine claire et pertinente existe avec un plan de mise en œuvre précis et des institutions et des moyens mobilisés pour le mettre en application sont notés 4. Les pays qui ont adopté une stratégie urbaine sans avoir mis en place jusqu'ici les institutions et les moyens de son exécution sont notés 3. Les pays où une réflexion sur l'urbanisation est engagée au niveau national, mais dont la déclinaison en termes de stratégie comme de modalités d'exécution n'est pas encore réalisée, sont notés 2. Les pays où il n'existe pas de stratégie urbaine et où les dirigeants ont le sentiment de subir un développement urbain non souhaité sont notés 1.

Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre.	4
Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.	3
Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.	2
Pas de stratégie urbaine nationale.	1

Les résultats du classement pour chaque critère sont également exprimés sous la forme d'une note synthétique débouchant sur le classement des pays en 4 couleurs:

1. **vert** (note supérieure à 30): pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les standards retenus;
2. **jaune** (note comprise entre 25 et 30): pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des

villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés;

3. **orange** (note comprise entre 20 et 25): pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes;

4. **rouge** (note inférieure à 20): pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales.

Dans le cadre du partenariat Cities Alliance/CGLU-Afrique, il est proposé que cette notation aide à la sélection des pays susceptibles de faire partie des programmes-pays soutenus par Cities Alliance.

4. Annexe. Indicateurs

1. Cadre constitutionnel

Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus.	4
Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.	3
Constitution neutre sur les collectivités locales.	2
Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales.	1

2. Cadre législatif

Définition claire des compétences, en lien avec la constitution, tous les décrets existent.	4
Définition claire des compétences en lien avec la constitution, certains décrets manquent.	3
Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la Constitution ou certaines dispositions de la Constitution ne sont pas mises en œuvre.	2
La législation est changeante et non cohérente.	1

3. Démocratie locale

Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire.	4
--	---

Assemblées locales et exécutif élus mais pas forcément sur tout le territoire national.	3
Assemblées locales élues mais exécutifs nommés.	2
Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure.	1

4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre.	4
Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3
Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente.	2
Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers.	1

5. Ressources propres

Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé.	4
Marges de manœuvre laissées aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier.	3
Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier.	2
Ressources décidées et collectées par le niveau central.	1

6. Renforcement des capacités des administrations locales

Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliqués à l'ensemble des CL du pays.	4
--	---

Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL.	3
Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais ils sont appliqués à quelques CL seulement.	2
Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation.	1

7. Transparence

Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.	4
Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre.	3
Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements.	1

8. Participation citoyenne

Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.	4
Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne mais non mise en œuvre.	3
Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement.	2
Ni législation nationale ni cadres locaux de concertation.	1

9. Performance des collectivités locales

Législation sur la mesure des performances des CL et évaluation des performances par des organes indépendants.	4
Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales.	3
Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière.	2
Pas d'évaluation.	1

10. Stratégie urbaine

Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre.	4
Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.	3
Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.	2
Pas de stratégie urbaine nationale.	1

Fiches-pays

Rappel des indicateurs établis par CGLU-Afrique avec le soutien de Cities Alliance

Indicateurs

1. Cadre constitutionnel de l'action des villes et autorités locales
2. Cadre législatif de l'action des villes et autorités locales
3. Démocratie locale
4. Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales
5. Ressources propres
6. Renforcement des capacités des administrations locales
7. Transparence
8. Participation citoyenne
9. Performances des collectivités locales
10. Stratégie urbaine

Pour chaque indicateur, la note maximale est 4, et la note minimale est 1.

Partenariat

- Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique, CGLU-A
- Cities Alliance, CA

Afrique du Sud

33/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère autonome de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, tous les décrets d'application existent	4
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL, non prévisibles selon une formule non transparente	2
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	4
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants des dites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	4
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière	2
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des capacités institutionnelles, techniques et financières de mise en œuvre	4

Justification de la notation

La Constitution sud-africaine prévoit trois sphères de gouvernance que sont l'Etat central, les provinces (au nombre de 9) et les collectivités locales (au nombre de 284). Il y a trois types de collectivité locale : les collectivités locales de catégorie A au nombre de 6 (*Metropolitan Municipality*); les collectivités locales de catégorie B au nombre de 231 (*Local Municipality*); et les collectivités locales de catégorie C au nombre de 47 (*District Municipality*). Les compétences des collectivités locales sont détaillées par les articles 151 à 164 de la Constitution. Mieux, il est prévu des compétences additionnelles au fur et à mesure du renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales. En effet, la section 156.4 de la Constitution spécifie que le gouvernement central et les provinces délèguent aux municipalités certaines de leurs fonctions, à condition qu'elles aient la capacité de les administrer. Le processus de délégation se fait de manière graduelle au fur et à mesure du renforcement des capacités des municipalités et de leur viabilité financière. Les métropoles sud-africaines et les grandes villes en profitent pour étoffer la gamme de leurs compétences, au point où certaines métropoles ont des budgets plus importants que ceux de leurs provinces. Les collectivités locales couvrent toute l'étendue du territoire et sont dirigées par des assemblées et exécutifs élus. Cependant, chaque province choisit l'un des trois modes de gestion des collectivités locales : système exécutif collectif (autorité exécutive exercée par un bureau exécutif); système exécutif individuel (autorité exécutive exercée par un maire aidé par un bureau); et système exécutif collégial (autorité exécutive exercée par le conseil municipal).

Cependant, la législation sur la participation n'est pas mise en œuvre. En conséquence, les cadres de participation de la population à la gestion publique locale ne sont pas opérationnels, et la qualité de la gouvernance locale peut s'en ressentir.

En Afrique du Sud, le partage des ressources entre les trois niveaux de gouvernement (Etat central, province et collectivité locale) est le résultat de nombreuses tractations. Le principe du gouvernement coopératif permet d'obtenir des consensus sur les montants à allouer à chaque niveau de gouvernement et qui ne sont connus qu'à la fin des négociations tripartites entre l'Etat central, les provinces et les collectivités locales. Malgré cela, le niveau d'incertitude par rapport au montant alloué aux différentes sphères de gouvernance n'est pas élevé.

Les collectivités locales sud-africaines disposent de la totale maîtrise de leur champ fiscal; elles collectent le produit de leurs impôts locaux et ont un accès (réglementé) au marché financier.

Le référentiel de l'administration locale identifie trois départements. Le premier département fournit les fonctions centrales de planification : finances, police et gestion des secours; le deuxième département regroupe les fonctions de support internes à l'administration locale : informatique, internet, communication, suivi-évaluation; le troisième département regroupe des fonctions de services aux populations : éducation, santé, logement et développement social, bibliothèques et sports et récréation. Le renforcement de la capacité locale doit être amélioré, car si le référentiel des métiers est entièrement défini, la stratégie nationale de renforcement des capacités n'a pas encore concerné toutes les collectivités locales.

La réalisation d'audits et la mesure des performances des collectivités locales sont des points forts des villes sud-africaines. L'audit des collectivités locales est prescrit par les deux dispositifs de la Constitution que sont, d'une part, le Trésor national, chargé d'améliorer la gestion des institutions publiques, et, d'autre part, le bureau de l'Auditeur général, chargé de contrôler les finances publiques en général. Quant à l'évaluation des performances des collectivités locales, elle est prévue par une disposition de l'article 155 de la Constitution. Cependant, ces deux exigences de transparence et

de performance sont mises en œuvre de manière irrégulière. Mais dans le cadre du programme GEAR (*Growth, Employment and Redistribution*), le Trésor national impose une discipline budgétaire rigoureuse et contrôle toutes les politiques publiques. Ainsi, pour répondre à la préoccupation de la viabilité financière des collectivités locales, le *Department for Cooperative Governance and Traditional Affairs (CoGTA)* avait mis en place le *Viability Project* qui est un système d'alerte sur la situation financière des collectivités locales. La supervision financière des collectivités locales est aussi renforcée par le troisième amendement de la Constitution – le *Municipal Finance Management Bill* – qui régleme les modalités d'intervention des gouvernements provinciaux et du gouvernement national pour rétablir l'équilibre financier des collectivités locales.

En Afrique du Sud, plus des deux-tiers de la population vit dans les zones urbaines ; c'est l'un des niveaux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique. Les 6 pôles métropolitains ont un rôle important dans l'armature urbaine panafricaine, et leur potentiel économique a un impact fort sur la croissance nationale et régionale. Cette contribution économique des zones urbaines est facilitée par une stratégie urbaine pertinente, *The Urban Development Strategy – Remaking South Africa's Cities and Towns*, adossée à d'importantes capacités techniques et financières.

Points à parfaire

Avec une note de 33 sur 40, l'Afrique du Sud fait partie des pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les standards retenus. Cependant, certains points sont à parfaire.

- **Le premier point** à parfaire est la mise en place de la Conférence des « *Premier* » des provinces. En effet, l'*Integrated Development Planning (IDP)* constitue la base de l'articulation entre la planification intergouvernementale, les activités des ministères, celles des provinces et les programmes des collectivités locales. Si, cependant, dans le processus de négociation des relations intergouvernementales (IDP) la voix de l'Etat et celle des collectivités locales sont représentées respectivement par le *Departement of Provincial and Local Government* et la *South African Association of Local Governments (SALGA)*, il manque une représentation organisée des provinces que la mise en place d'un Forum des « *Premier* » viendrait combler.
- **Le deuxième point** à parfaire concerne la simplification des mécanismes des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Sur la quinzaine de transferts aux collectivités locales, un seul est inconditionnel, l'*Equitable Share*. Tous les autres transferts sont non seulement conditionnels, mais aussi déterminés de manière *ad hoc* au niveau national. La plupart de ces transferts ne disposent pas de formule de répartition transparente. Ces aspects méritent d'être améliorés afin de renforcer l'autonomie des collectivités locales dans le choix de leurs dépenses, mais aussi de faciliter la prévisibilité des transferts ainsi que la planification budgétaire locale. Quant elles existent, les formules de répartition sont inutilement compliquées. C'est le cas de l'*Equitable Share*. Sa détermination intègre

pas moins de six composantes : les services de base ; le développement ; le renforcement institutionnel de soutien ; la péréquation ; la correction et la stabilisation. Un autre exemple est donné par la subvention aux populations pauvres pour leur accès aux services de base. Il y a deux niveaux d'appui : une subvention entière pour les ménages pauvres qui sont reliés aux réseaux municipaux et une subvention partielle pour les ménages qui ne sont pas encore reliés aux réseaux municipaux. L'application de ce dispositif est coûteuse et difficilement contrôlable. L'Afrique du Sud a décidé que chaque ménage aurait droit à 6 m³ d'eau gratuite. Cette disposition a du mal à être mise en œuvre au niveau local du fait des capacités insuffisantes du personnel des collectivités locales.

- **Le troisième point** à parfaire est le renforcement des capacités des collectivités locales, dont la faiblesse a des répercussions négatives sur la mise en œuvre des compétences transférées. Un effort considérable de formation est à consentir pour combler le déficit de capacités des municipalités. Cet effort concerne particulièrement les *District Municipalities*. Les municipalités n'ayant pas de compétence pour concevoir les projets et mettre en œuvre les investissements et faute de projet satisfaisant, une partie de l'argent disponible au niveau central n'est pas versée. Cette situation renforce les collectivités locales qui ont un niveau de développement institutionnel important et affaiblit les collectivités locales aux faibles capacités. Se pose aussi le problème de l'harmonisation des salaires entre employés municipaux. En effet, les fonctionnaires municipaux sont embauchés sur la base d'appels à candidature publics avec des niveaux de salaires convenus au moment de l'embauche. Ceci induit des disparités de rémunération des personnels des municipalités. Un effort d'harmonisation des rémunérations du personnel devrait être engagé.

- **Le dernier point** à considérer est la situation financière des petites collectivités locales rurales. En Afrique du Sud, l'essentiel des ressources locales provient des centimes additionnels sur les factures d'eau et d'électricité fournies par des opérateurs publics ou privés (eau, assainissement, électricité). Si ces produits pèsent pour plus de la moitié dans les ressources des grandes villes, ils comptent pour moins de 10% dans les ressources des petites villes et des collectivités rurales. Il est en conséquence nécessaire de mettre en place de meilleurs mécanismes de péréquation financière en faveur des petites collectivités locales rurales ; ce sera la préoccupation principale de cette réforme sur le champ fiscal propre des collectivités locales. ■

Bibliographie – Afrique du Sud

- Constitution de 1996, révisée en 2005
- Municipal Demarcation Act 1998
- Municipal Finance Management Act 2003
- Municipal Property Rates Act 2004
- Municipal System Act
- Municipal Structure Act
- *Systems of Cities: The World Bank Urban and Local Government Urban Strategy* – 2009
- USAID (2010), *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: South Africa Desk Study*
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Algérie

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non supportée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation est ancienne en Algérie. Le décret 63-189 du 16 mai 1963 est le premier texte officiel de l'Etat algérien qui réorganise les communes issues de la colonisation française. Ce texte maintient la division de l'Algérie en quinze départements et donne la liste des communes par département et par arrondissement. L'ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 crée le code communal qui organise la commune algérienne, spécifie ses attributions et définit son financement. Le code communal est redéfini par la loi 90-08 du 7 avril 1990; la loi stipule que la commune est la collectivité territoriale de base, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a un nom, un territoire et un chef-lieu. Et enfin, la loi n° 11-10 du 22 juin 2011 redéfinit le code communal.

La Constitution algérienne ne prévoit pas de chapitre particulier aux collectivités locales. Elle n'énonce pas explicitement le principe de la libre administration des collectivités locales. L'article 15 précise que «les collectivités territoriales de l'Etat sont la commune et la wilaya; la commune est la collectivité de base». La Constitution précise également: «L'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.» Après la réorganisation territoriale de 1984, l'Algérie compte 48 wilayas (départements), 160 *dairas* (arrondissements ou circonscriptions), 1541 communes, toutes régies par un même statut communal. La wilaya est le principal niveau d'administration territoriale, à la fois circonscription administrative déconcentrée et collectivité territoriale dotée d'une assemblée populaire.

En Algérie, l'absence de certains textes réglementaires contraint la prise en charge par les collectivités locales des compétences transférées.

L'ensemble du territoire algérien est communalisé, et les communes algériennes sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont imprévisibles et irréguliers. Ils sont en outre insuffisants, car il y a une évidente inadéquation entre les attributions des

collectivités locales et les ressources qui leur sont allouées. Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) gère deux lignes: le Fonds de solidarité et le Fonds de garantie.

– **Le Fonds de solidarité** vise deux types d'opération: la péréquation et la subvention d'équipement. Les fonds de péréquation visent à atténuer les inégalités et les disparités de ressources entre les communes et entre les wilayas; ils alimentent la section fonctionnement des budgets locaux; ils prennent en considération le nombre d'habitants et la situation financière des collectivités locales; ils représentent 5% du budget du Fonds de solidarité. Des subventions exceptionnelles d'équilibre peuvent également être allouées aux collectivités dont la situation financière difficile ne leur permet pas de couvrir les charges obligatoires (salaires, frais d'électricité, d'eau, de téléphone, etc.) ou qui doivent faire face à des catastrophes, calamités naturelles, etc. Les subventions d'équipement alimentent la section Equipement des budgets locaux. Ces subventions représentent 40% du Fonds de solidarité. Elles financent les investissements dans divers domaines tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électrification, etc.

– **Le Fonds de garantie** a pour objectif de compenser les moins-values fiscales enregistrées au regard des prévisions. Cependant, ces transferts venant du FCCL ne sont pas des ressources nouvelles mais proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2% des prévisions fiscales des communes et des wilayas. Quant à la part de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reversée aux collectivités locales dont l'application effective a commencé à partir de 1992, son taux, qui était de 17%, a été ramené récemment à 15%, ce qui représente une moins-value considérable pour les collectivités locales.

La fiscalité locale est constituée des principaux impôts suivants: la taxe sur l'activité professionnelle (TAP); le versement forfaitaire (VF) sur les traitements, salaires, indemnités et émoluments; la taxe foncière – c'est l'impôt communal par excellence qui génère le plus de ressources; et la taxe d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères. Ces impôts et taxes sont déterminés au niveau national.

Bien que le code communal définisse le profil du personnel-clé des administrations locales, les communes ne disposent pas de cadres qualifiés. Par ailleurs, aucune stratégie de renforcement des capacités des collectivités locales n'existe au niveau national.

La législation algérienne prévoit de soumettre les comptes des collectivités locales à des audits annuels; cette disposition n'est qu'occasionnellement mise en œuvre.

Aucune législation sur la participation des populations à la gestion des affaires locales n'existe; cependant, certaines collectivités mettent en place des cadres de concertation avec la société civile.

Enfin, l'Algérie dispose d'une stratégie de développement des villes élaborée en 2004; mais elle manque de moyens techniques et financiers pour sa mise en œuvre. Le taux d'urbanisation du pays étant de plus de 70%, l'Algérie doit gérer une armature urbaine de plus en plus dense: de l'indépendance au début des années 2000, le nombre d'agglomérations de 5 000 à 20 000 habitants est passé de 95 à 580. La loi n°06-06 du 20 février 2006 portant loi d'orientation de la ville participe de cette reconnaissance des villes et de leur contribution au développement national.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 20 sur 40, l'Algérie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait être de clarifier le transfert des compétences aux collectivités locales. En effet, les textes légaux confèrent d'importantes attributions aux collectivités locales. La commune est dotée d'une clause de compétence générale. Selon le code communal, elle peut créer «des services publics communaux en vue de satisfaire les besoins collectifs de ses citoyens»; elle peut aussi «exploiter directement des services publics sous forme de régie». Le domaine de compétence des communes est si large qu'il couvre pratiquement tous les secteurs d'activité en plus des activités classiques exercées au nom de l'Etat comme l'état civil, le service national, les élections, etc. Mais il y a une évidente inadéquation entre ces nombreuses compétences reconnues aux collectivités locales et les moyens humains et financiers qui leur sont attribués. Résultat, ce sont les services déconcentrés de l'Etat en rapport avec leurs directions nationales qui continuent à mettre en œuvre les politiques sectorielles, y compris dans les domaines qui sont reconnus de la compétence des collectivités locales. Il est donc nécessaire et urgent de redéfinir les compétences des collectivités locales pour éviter un déséquilibre trop important avec les moyens qui leur sont attribués. La réforme devrait soit confirmer la clause de compétence générale, auquel cas ce sont les moyens alloués aux collectivités qui devraient être redimensionnés pour leur permettre d'exercer leurs missions; soit réinterroger la clause de compétence générale, et alors il faudrait sans doute recourir à un transfert par blocs de compétences, plus favorable à une meilleure définition de la prise en charge des compétences par étapes.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement des collectivités locales, tant au niveau de la fiscalité locale qu'au niveau des transferts financiers de l'Etat aux collectivités. Il est nécessaire de revoir les mécanismes de transfert et de les rendre plus transparents et lisibles pour les collectivités locales. Dans cet exercice, la plus grande attention devrait être accordée au principe de subsidiarité et aux relations financières entre collectivités de niveau différent (commune et wilaya).

- **La troisième réforme** devrait concerner la mise en place des mécanismes favorisant l'amélioration de la gestion locale. D'énormes problèmes de gestion budgétaire des collectivités locales ont entraîné dans le passé un déficit structurel que l'Etat essaie de maîtriser. En 2007, environ 980 communes étaient déficitaires; en 2008, ce chiffre est passé à près de 1 200. A travers la Loi de finances complémentaire de 2008, l'Etat a effacé les dettes constatées des communes à hauteur de 22,3 milliards de dinars algériens, et des mesures ont été prises pour freiner cette tendance au déficit des collectivités locales. En 2010, le nombre de communes déficitaires a été limité à 400. Il manque manifestement des outils d'évaluation des performances de la gestion financière des collectivités et des outils d'audit. Ces derniers devraient être systématiquement faits et publiés, autant que possible, sur une base annuelle. Il est également indispensable de mettre en place des méthodes et outils d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Cela passe par la promotion de la transparence et de l'intégrité dans la passation des contrats et la mise en place des équipes compétentes dans le suivi de l'exécution contractuelle.

- **La quatrième réforme** concerne le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales. En 1980-1981, le ministère de l'Intérieur avait lancé une opération de recrutement de cadres universitaires; mais quelques années plus tard, presque tous les cadres recrutés ont abandonné. En 2008, 250 experts ainsi que des professeurs d'université furent mobilisés pour assurer la formation continue et le recyclage des cadres locaux; un programme similaire a été organisé à l'intention des maires. Ces deux initiatives n'ont pas eu d'impact. La réforme devrait s'atteler à élaborer une stratégie nationale de renforcement des capacités en mettant à contribution les deux institutions d'appui à la formation des ressources humaines sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales que sont l'Ecole nationale d'administration (ENA) et l'Université de formation continue (UFC). La réforme devrait également traiter des modalités de fidélisation des cadres formés aux collectivités locales, notamment par de meilleures perspectives de carrière et de meilleures conditions de travail. ■

Bibliographie – Algérie

- Constitution de 2008
- Code communal de la loi n° 11-10 du 22 juin 2011
- Code de la Wilaya
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Angola

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et recours à l'emprunt et au marché financier	3
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation des populations, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation des performances des collectivités locales	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La Constitution de l'Angola indépendant adoptée en 1975 affirme la notion d'autonomie locale (*autarquias*) et celle d'autonomie administrative et financière des collectivités locales dirigées par des organes élus. Malgré ces articles de la Constitution, l'Etat angolais dirigé par un parti unique est resté centralisé. Puis l'Angola a connu un conflit armé prolongé (1975-2002), qui a handicapé gravement son processus de développement. La Constitution de 1992 tout en abolissant le parti unique renforce la déconcentration progressive du pays avec, pour la première fois, une autorité accrue des gouverneurs de province. Après cette période, le pays replonge dans la guerre civile. En 1999, l'Angola relance son processus de décentralisation avec la loi n° 17/99 du 29 octobre 1999 qui prévoit la mise en place de structures gouvernementales aux échelles provinciale, municipale et communale. Mais c'est entre 2007 et 2008 que l'Angola a véritablement mis en place une politique cohérente en élaborant la stratégie et le cadre juridique de la décentralisation afin de renforcer les compétences des collectivités locales. La vision Angola 2025 et le plan stratégique (2009-2013) sont venus confirmer l'importance de la décentralisation. La loi 02/07 sur l'administration locale a défini les compétences des collectivités locales et institutionnalisé la participation des populations à la prise de décision à travers les conseils provinciaux et municipaux nommés.

Administrativement, l'Angola compte 18 provinces, 163 municipalités et 532 communes, divisées en voisinages et villages. Les communes représentent une subdivision des municipalités.

La Constitution de 2010 mentionne explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précise les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus. Les articles 213 à 222 fixent les responsabilités des collectivités locales et organisent le cadre dans lequel elles évoluent.

Les textes législatifs et réglementaires permettant d'opérationnaliser les transferts de compétences attendent d'être pris; les collectivités n'ont qu'un faible impact en matière de fourniture des services publics locaux.

Les assemblées et les exécutifs locaux sont nommés par le gouvernement sur toute l'étendue du territoire national.

En Angola, les différents transferts aux collectivités locales sont difficilement prévisibles, ce qui pose des problèmes importants en matière de planification budgétaire aux niveaux provincial et municipal.

Depuis 2006, les collectivités locales ont des pouvoirs élargis sur le plan fiscal; elles peuvent déterminer la base et le taux des impôts locaux. Cependant, les collectivités locales ne sont pas en charge de la collecte des produits de tous les impôts locaux.

L'Angola n'a ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel national de métiers des collectivités locales.

Selon la loi 02/07, l'exécution et la comptabilité interne et externe des budgets des collectivités locales devraient être effectuées sur le modèle du système de gestion financière de l'Etat. Mais la réalisation des audits n'est pas généralisée et systématique.

La législation nationale prévoit la promotion de la participation populaire (*Conselho Municipal de Auscultação e Concertação social* – CMACS). Cependant, ce cadre de dialogue n'est pas mis en place au niveau des collectivités locales.

L'Angola n'a pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services locaux. L'Angola n'a pas non plus de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 20 sur 40, l'Angola fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Cinq réformes sont suggérées pour améliorer l'environnement d'action des villes et autorités locales.

- **La première réforme** devrait porter sur le respect des dispositions de la Constitution. L'article 220 stipule que les assemblées et les exécutifs des collectivités locales sont élus. Or, les responsables des provinces,

des municipalités et des communes demeurent nommés par l'Etat. Le rétablissement du respect des dispositions constitutionnelles par l'organisation d'élections locales est la priorité pour améliorer l'environnement d'action des villes et autorités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le transfert des compétences aux collectivités locales. La loi sur l'administration locale 02/07 est la première à accorder aux municipalités des responsabilités importantes en matière de distribution, de gestion et d'entretien des services d'eau et d'électricité. Cependant, les ministères sectoriels continuent à mettre en œuvre des activités au niveau local, et la superposition des responsabilités des provinces, des municipalités et des communes est à l'origine de nombreux conflits de compétences. La définition des compétences aux différents échelons des collectivités locales reste peu précise, ce qui pose problème. Par exemple, les services éducatifs et de santé sont de la compétence à la fois de l'échelon provincial et de l'échelon municipal; les responsabilités du vice-gouverneur au niveau provincial sont l'agriculture alors qu'au niveau municipal, il y a des activités agricoles et industrielles liées à des stations de développement agricole, à l'acquisition et à la distribution d'intrants et au soutien aux producteurs, etc.; les municipalités et les communes partagent des responsabilités en matière d'assainissement et d'équipement rural, d'entretien des marchés, de gestion, nettoyage et entretien des plages et des stations balnéaires. Il serait donc utile de clarifier et de préciser les compétences exclusives de chaque échelon de collectivités locales, de la région métropolitaine de la capitale ainsi que les compétences partagées entre les différents niveaux de gouvernance.

- **La troisième réforme** devrait porter sur le financement de la décentralisation. Le Fonds d'aide à la gestion municipale (FUGEM) créé en 2008 pour transférer des fonds directement aux municipalités est une étape importante vers l'application de la loi 02/07 puisque, pour la première fois, les municipalités sont chargées de la gestion du fonds pour répondre aux priorités locales. Les transferts du FUGEM ne sont basés sur aucune formule connue; les collectivités locales semblent recevoir le même montant et ce, indépendamment de leur taille, de leur démographie, des niveaux de pauvreté et des services existants. En outre, ces transferts sont *ad hoc* et imprévisibles. Les municipalités n'ont pas le pouvoir d'acheter des biens et services, de même la passation des marchés de biens et services se fait au niveau provincial. S'agissant des ressources propres des collectivités locales, environ 85% des recettes fiscales totales sont perçues par le gouvernement central; le reste étant collecté par les gouvernements provinciaux. Si, au terme de la loi 02/07, les communes peuvent percevoir des revenus provenant des diverses sources, sur le terrain, les communes n'ont pas la capacité de collecter leurs propres impôts, et la plupart n'ont pas la capacité d'élaborer des budgets. Dans la pratique, ce sont des unités budgétaires au titre d'un budget géré de manière centralisée. Les municipalités ne sont pas encore des unités fiscales et n'ont donc pas l'autorisation juridique d'emprunter des fonds et assurer des investissements et des biens propres. La réforme devrait proportionner les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et donner une vraie marge

de manœuvre aux collectivités locales dans les choix des dépenses publiques locales. La réforme s'intéressera aussi au champ fiscal propre des collectivités locales qui doit être renforcé pour consolider le principe d'autonomie locale. Dans cette perspective d'une mise en œuvre des dépenses publiques par les collectivités locales, le contrôle de la gestion financière des collectivités locales demeure un défi. Il n'existe aucun mécanisme en place pour contrôler les finances. À ce jour, le contrôle des fonds du FUGEM n'est pas réalisé, et il n'y a ni assistance technique, ni contrôle dans le décaissement et l'utilisation des fonds. La réforme devrait analyser les modalités de redynamisation du *Tribunal de Contas* (organe de contrôle) pour auditer les comptes des collectivités locales.

- **La quatrième réforme** mettra l'accent sur le renforcement des capacités des administrations locales. Malgré l'existence de l'*Instituto de Formação da Administração Local* (IFAL) qui organise des stages réguliers de formation aux agents locaux, le niveau de l'administration locale est faible. En outre, le recrutement des employés locaux est de la responsabilité de l'Etat, et les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre sur la quantité et la qualité des ressources humaines locales. L'impact des formations de l'IFAL est faible parce que, d'une part, elles ne concernent exclusivement que les cadres municipaux (qui bénéficient d'une nomination politique) et, d'autre part, elles sont essentiellement axées sur une meilleure connaissance du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. La formation technique du personnel de niveau inférieur sur la gestion financière, le contrôle, la planification et le budget est limitée ou inexistante. Certes le décret 9/08, *Paradigma Dos Estatutos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunais, Administrações Municipais e Comunais* a essayé de définir l'organisation technique des collectivités locales pour mettre en œuvre la loi de 2007. La réforme devrait proposer un référentiel des métiers et une stratégie nationale de formation des ressources humaines des collectivités locales.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. En Angola, près de deux habitants sur trois vivent en ville. Avec un niveau d'urbanisation parmi les plus élevés de la région, le pays a une croissance urbaine grandement nourrie par les conséquences de la longue guerre civile qui a vu des millions de réfugiés s'installer dans les villes. La stratégie urbaine devra mettre l'accent sur l'aménagement du territoire et la création des pôles régionaux de développement. Elle devra aussi élaborer une stratégie de financement pour éradiquer les nombreux quartiers sous-intégrés des villes qui ont accueilli, des décennies durant, les réfugiés. ■

Bibliographie – Angola

- Constitution de janvier 2010
- Loi n° 17/99 du 29 octobre 1999 sur les collectivités locales
- Vision Angola 2025
- Plan stratégique (2009-2013)
- Loi 02/07 sur l'administration locale
- Local Development Project, Project Appraisal Document, World Bank

Bénin

22/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistant ou erratiques et irréguliers	1
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Quelques dispositifs seulement existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation au Bénin a commencé avec le multipartisme en 1990. La Constitution en son titre X, articles 150 à 153, « Les collectivités territoriales », institue les collectivités territoriales et leur donne le droit de s'administrer librement par des conseils et des exécutifs élus. Elle précise que l'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. Cependant, la Constitution met en place une législation spécifique pour régir, entre autres, la coopération décentralisée, l'emprunt, les rapports avec l'Etat, les ressources financières, etc. L'ensemble du territoire est couvert en collectivités locales et est divisé en 12 départements et 77 communes. Il n'y a pas de distinction entre les communes urbaines et les communes rurales, mais entre les communes de droit commun et les communes à statut particulier que sont les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Sept domaines de compétences sont transférés aux communes suivant l'option du « transfert par blocs de compétences ». Outre ces compétences dévolues à toutes les communes, les communes à statut particulier reçoivent des compétences supplémentaires en matière d'enseignement et de formation professionnelle, de transport et circulation, de sécurité et de communication. Mais la législation répartit les compétences en deux blocs : celles à transférer immédiatement et celles qui ne le seront que plus tard. Ces compétences différées sont relatives à : la construction des écoles maternelles et primaires ; la construction des centres de santé ; l'installation de lignes de télécommunications locales ; la réalisation et la gestion de réseaux d'éclairage public ; la fourniture et la distribution de l'eau potable, les réseaux d'adduction d'eau en zones urbaines ; la construction de pistes rurales et ouvrages d'art. Dans la pratique, des pans entiers des politiques sectorielles continuent à être mis en œuvre par les administrations centrales.

Le Bénin se caractérise par des assemblées locales et des organes exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire national.

Le Bénin dispose de plusieurs transferts financiers : contribution de l'Etat central à l'exécution de microprojets, transferts provenant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), Fonds de solidarité intercommunale, subventions pour l'équilibre budgétaire des communes, compensation de la taxe civique, subventions salariales pour les communes pauvres. D'une part, le montant national de tous ces transferts est déterminé de manière *ad hoc* et, d'autre part, seuls les transferts issus des produits de la TVA et de la taxe civique ont une formule transparente de répartition aux communes ; ces deux transferts sont les seuls qui soient inconditionnels.

L'assiette, la base et le taux des impôts locaux sont déterminés par l'Assemblée nationale, et les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre, y compris dans la collecte du produit des impôts. Pour la contribution foncière sur les propriétés bâties, les collectivités locales ont une certaine marge de manœuvre pour la fixation des taux ; le taux est de 6 % mais il peut être révisé à la hausse (8 %) comme à la baisse (4 %).

Les textes d'orientation de la décentralisation prescrivent la réalisation d'audits annuels, mais cette disposition est peu mise en œuvre. Le ministère en charge des collectivités locales vient de réaliser des audits sur la mise en œuvre du Fonds d'appui au démarrage des communes (FADEC) sur la période 2008-2011. L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas mise en œuvre. Il faut relever, cependant, l'exercice conduit par l'Association nationale des communes du Bénin (ANCB) qui consiste à réaliser une autoévaluation des communes sur plusieurs critères.

Le Bénin ne dispose pas d'une législation spécifique sur la participation, mais il existe quelques cadres locaux de concertation et des démarches de suivi-contrôle citoyen.

Enfin, l'élaboration et l'adoption d'un agenda spatial complètent utilement la réflexion sur l'urbanisation dans un pays où les disparités spatiales ne cessent de se creuser du fait de dynamiques différenciées d'urbanisation, de croissance économique et d'accès aux services publics locaux de base. Cependant, la stratégie urbaine ne dispose pas de moyens financiers adéquats pour sa mise en œuvre.

Propositions de réformes

Avec une notation globale de 22 sur 40, le Bénin fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. Plusieurs aspects institutionnels pourraient en faire l'objet.

- **La première réforme** est celle des transferts aux communes. Les transferts sont largement en deçà du coût des compétences transférées. Selon une étude financée par l'ANCB, le coût total des sept domaines de compétences à transférer aux communes ordinaires (auxquels il faut ajouter les quatre domaines pour les communes à statut particulier) touche la barre des 10% du budget général de l'Etat (BGE). La somme des dépenses consacrées aux domaines transférés s'est élevée en moyenne entre 2004 et 2009 à 67 milliards FCFA; ce qui correspond à environ 9,18% du BGE. Cependant, seuls 16 milliards FCFA ont été réellement transférés vers les communes, ce qui correspond à environ 1,83% du BGE (avec un pic de 3,67% en 2008). En d'autres termes, entre 2004 et 2009, l'Etat a continué à dépenser en moyenne 7,35% du BGE, soit l'équivalent de 51 milliards par an, dépenses qui auraient dû être mises en œuvre par les communes, conformément aux dispositions légales et réglementaires concernant la décentralisation, soit 67% des dépenses publiques dans les domaines transférées aux collectivités locales. Suite à cette étude, un dialogue national a été facilité par CGLU-A sur le partage des ressources entre collectivités locales. La feuille de route adoptée à la suite du dialogue national tenu en présence du ministère en charge de la décentralisation, du ministère des Finances, de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de l'Association nationale des communes du Bénin prévoit trois grandes étapes pour ajuster les transferts des ressources financières aux transferts des compétences reconnues aux collectivités locales. La réforme devrait appuyer la mise en œuvre de cette feuille de route par l'intermédiaire du Fonds d'appui au développement des communes (FADEC). En effet, le FADEC a été mis en place pour recueillir les fonds des ministères sectoriels correspondants aux compétences transférées; mais plusieurs ministères sectoriels rechignent à décentraliser leurs dépenses au profit des communes.

- **La deuxième réforme** concerne la fiscalité locale. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les collectivités locales soient exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'Etat qui fragilisent l'autonomie financière locale. Par exemple, la loi de finances et de gestion 2009 a eu des implications importantes sur les ressources des collectivités locales dont les effets ne sont pas encore compensés. En effet: a) le changement de certaines dispositions antérieures au Code général des impôts, telles que la suppression de l'outillage industriel dans le calcul de la patente et du foncier bâti et la suppression du paiement de la patente par les nouvelles entreprises, et b) la suppression de la taxe de voirie dont l'objectif était de dédommager les villes qui subissent les coûts occasionnés par le trafic routier d'origine portuaire – dans l'optique de rendre compétitif le Port autonome de Cotonou (PAC) ont coûté plus de cinq milliards FCFA, soit près de 34,90% du total des recettes fiscales locales de

2008. Cet exemple est significatif des interventions de l'Etat central dans la fiscalité locale sans que des compensations correspondantes soient versées aux collectivités. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des collectivités locales avec y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.

- **La troisième réforme** concerne les questions de gestion et de gouvernance locales.

L'efficacité locale en matière de fourniture de services publics locaux mérite une réforme. Il n'existe en effet pas de tradition d'évaluation des performances des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux, et les audits des communes sont encore rares et peu étendus à l'ensemble des communes béninoises. Dans un pays où la subsidiarité va être de plus en plus renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques mises en œuvre par les communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif pour atteindre une offre de services efficiente.

La capacité locale mérite aussi une attention particulière dans le cadre des réformes à mettre en place. La législation consacre les communes comme maîtres d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, très peu de communes disposent des ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. En effet, il n'existe pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des communes. Certes, un référentiel des métiers existe avec des modules de formation élaborés par la Maison des collectivités locales (MCL), mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes.

L'autre besoin de réformes concerne la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des populations à la gestion locale. Le Bénin peut se targuer d'organiser des élections locales régulières donnant lieu à des organes délibérants et exécutifs élus à l'issue d'un processus transparent et équitable. Cependant, aucune législation et aucun dispositif ne prévoient la participation des populations à la gestion des affaires locales, et aucune modalité n'est mise en place dans les communes pour ce faire.

- **La quatrième réforme** est le besoin d'opérationnalisation de la stratégie urbaine. Il est nécessaire que soit organisé un forum au cours duquel pourrait être discutée l'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale. ■

Bibliographie – Bénin

- Constitution de 1990
- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration en République du Bénin
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin
- Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier
- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- Loi n°98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin
- Politique nationale de décentralisation (PONADEC)
- Second Decentralized City Management Project, World Bank
- Urban Rehabilitation and Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Botswana

24/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisible selon une formule transparente	2
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliquées à l'ensemble des CL du pays	4
7. Quelques dispositifs seulement existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation des performances des CL	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Le Botswana est l'un des pays africains dont les politiques de décentralisation sont les plus anciennes. En effet, les textes fondateurs de la décentralisation – *The Local Government (District Councils) Act* et *The Townships Act* – datent de 1965. Pourtant, la Constitution du Botswana est neutre en ce qui concerne la décentralisation; aucun chapitre ni article ne sont consacrés aux collectivités locales. Cependant, le Botswana a bien deux sphères de pouvoirs: l'Etat central et les collectivités locales.

Le Botswana a deux types de collectivité locale: les *District Councils*, au nombre de 10, et les *Urban Councils*, au nombre de 6.

Le cadre législatif du Botswana définit clairement l'action des villes avec une répartition lisible des compétences entre les différentes sphères de gouvernance. Par ailleurs, le pays organise des élections locales régulières sur toute l'étendue de son territoire. Les maires des *Districts Councils* sont élus de manière indirecte; les maires des *Urban District Councils* sont élus de manière directe. Tous les maires sont des *Non-executive Mayors*, ce qui ne leur donne pas toujours la plénitude du leadership au niveau de la collectivité locale. Le mandat des maires dure la moitié de celui du conseil, soit deux ans et demi. Les prochaines élections locales sont prévues en 2014.

Les transferts de l'Etat aux collectivités sont imprévisibles et ne permettent pas une planification locale réaliste. En général, le montant national de ces transferts n'est pas déterminé précisément au niveau national. Au Botswana, l'appui financier de l'Etat aux collectivités locales se fait par l'intermédiaire de trois mécanismes: 1. un système de subventions pour compenser les charges des compétences transférées (*Revenue Support Grant*) dont le produit représente près de la moitié des ressources locales; 2. un système de prêts aux collectivités locales (*Public Debt Service Fund*); 3. des subventions d'équipement. Le *Revenue Support Grant* a été mis en place en 1994. La formule adoptée alors pour la distribution de son produit aux collectivités locales prenait en compte la

population, l'éloignement du chef-lieu administratif et la superficie de la collectivité locale concernée. A partir de 1997, cette formule a été revue pour prendre en compte l'investissement, la mobilisation des ressources locales et, enfin, les coûts de fonctionnement des collectivités locales. La contrainte pour les collectivités locales se situe au niveau de la prévisibilité des transferts. Les élus locaux trouvent frustrant, après avoir consulté les citoyens sur des projets devant satisfaire leurs besoins, de s'entendre dire après coup que ces projets ne peuvent pas être exécutés du fait des contraintes budgétaires. En effet, les conseils locaux définissent des projets de développement dans le cadre de processus de budgétisation et de planification, mais la décision finale concernant le montant affecté est prise par le gouvernement central. Le ministère en charge des collectivités locales mobilise des ressources de l'Etat et les transfère aux autorités locales. Des plafonds financiers sont fixés par le ministère des Finances et de la Planification du développement.

Les collectivités sont autorisées par la loi à collecter des impôts. La fiscalité locale est différente selon le type de collectivités locales: les *Districts councils* ont essentiellement des taxes locales, les *Urban District Councils* ont en plus la taxe foncière et la patente. Cependant, les ressources propres représentent à peine entre 10 et 30 % des budgets locaux.

Par ailleurs, le Botswana fait partie des rares pays disposant d'un référentiel des métiers des collectivités locales et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mise en œuvre effectivement au profit de toutes les collectivités locales. Le *Local Government Management Service* au sein du ministère chargé de la tutelle des collectivités locales est responsable du recrutement. Depuis la promulgation du *Public Service Act*, entré en vigueur en mai 2010, les employés du gouvernement central et ceux des collectivités locales sont sous l'autorité du gouvernement central. Le *Local Government Management Service* est chargé du recrutement et de la formation des personnels d'encadrement des collectivités locales, tandis que le pouvoir de recruter le personnel subalterne est

délégué au niveau local. L'administration des collectivités locales comprend des départements tels que le Trésor, l'Éducation, la Santé, la Technologie, le Développement et la Planification sociale et de la Communauté. Il faut rappeler que le Botswana a capitalisé sur les acquis du *Unified Local Government Service* (ULGS) mis en place au début des années 80 et qui a graduellement amélioré la qualité des ressources humaines. Le renforcement des capacités intègre la formation mais aussi l'amélioration de la structure des salaires, des conditions de travail et du bien-être des personnels. Le programme a eu un effet stabilisateur sur les administrations des collectivités locales en réduisant le *turn-over* des cadres locaux.

La réalisation des audits des collectivités locales est prévue par les textes. Dans la pratique, trois modalités permettent d'auditer les comptes des collectivités locales. L'auditeur général a la responsabilité d'auditer annuellement les comptes de toutes les collectivités locales. Le *Local Authorities Public Accounts Committee*, mis en place par le ministère en charge des collectivités locales examine les comptes des collectivités locales de manière périodique. Enfin, le *Directorate on Economic Crime and Corruption* peut, sur plainte, procéder à la vérification des comptes des collectivités locales. Dans les faits, les audits sont occasionnels. Quand ils sont réalisés, les remarques faites sur les comptes de la plupart des conseils sont mineures; seuls quelques *Urban District Councils* font parfois l'objet de recadrage sérieux. Quant à la mesure des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux, elle n'est pas prévue par les textes législatifs et réglementaires du Botswana.

Le Botswana n'a pas non plus de législation en matière de participation citoyenne, mais il dispose de cadres de concertation au niveau local, à savoir les assemblées de village (appelées *kgotla*), et les *Village Development Committees* (VDC).

Enfin, le Botswana n'a pas de véritable stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 24 sur 40, le Botswana fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait concerner les finances des collectivités locales, à savoir les transferts de l'État aux collectivités locales et les ressources propres des collectivités locales. Pour les transferts, la principale contrainte pour les collectivités locales se situe au niveau de la prévisibilité; elle engendre en effet des situations ubuesques où les citoyens sont d'abord consultés sur des projets qui, par la suite, ne peuvent être exécutés du fait des contraintes budgétaires. La réflexion devrait commencer par la remise à plat des transferts de l'État aux collectivités locales en vue de déterminer, d'une part, le montant annuel ou la part annuelle des ressources de l'État devant être transférées aux collectivités locales, d'autre part, les mécanismes transparents et prévisibles d'exécution et de répartition desdits transferts entre collectivités locales. Par ailleurs, la réflexion sur les

ressources propres doit viser à donner plus de marge de manœuvre aux collectivités locales dans la détermination d'un champ de ressources qui leur soit propre et avec le moins d'interventions possibles des administrations centrales. Il faudrait également réfléchir à relier transfert des ressources et efficacité dans la mobilisation des ressources propres, surtout pour les *District Urban Councils*.

- **La deuxième réforme** suggérée concerne la mise en place d'un système d'évaluation des performances des collectivités locales, aussi bien dans le domaine de la gestion administrative et financière, que dans celui de la fourniture des services aux populations. Des textes légaux et réglementaires devraient être pris pour instituer un système national d'évaluation. Ce système semble nécessaire pour voir les collectivités locales du Botswana améliorer de façon significative l'efficacité de leurs actions dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

- **La troisième réforme** devrait porter sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie urbaine pour le Botswana. En dix ans, le pays a doublé la part de sa population vivant en zone urbaine, passant de moins de 10% en 1971 à 18% en 1981. Au cours de la décennie suivante, entre 1981 et 1991, la part de la population urbaine dans la population totale fait plus que doubler, passant de 18% à 45%. Après les décennies 1970 et 1980, où les taux de croissance urbaine étaient supérieurs à 10%, on assiste depuis la décennie 2000 à une baisse significative du taux de croissance urbaine qui se situe désormais autour de 3% par an. La proportion d'urbains dans la population totale du Botswana est désormais de 61%. L'armature urbaine s'est densifiée: en 1971, en dehors de la capitale Gaborone, il y avait seulement deux villes: Lobatse et Francistown. Puis s'y sont ajoutées deux villes nouvelles développées sur des sites miniers, les agrovilles de Palapye et de Tlokweng, et, depuis 1991, un grand nombre de villages traditionnels sont déclarés régions de planification. Compte tenu du fait que la majorité de la population du Botswana vit désormais en milieu urbain, la question de la gestion de l'urbanisation devient un enjeu majeur pour le développement et l'aménagement du territoire du pays, d'autant plus que la moitié de la population vit dans un rayon de 100 kilomètres autour de Gaborone. Une stratégie urbaine nationale devrait prendre appui sur une meilleure connaissance et prospective de la dynamique de l'urbanisation et proposer les modalités légales, institutionnelles, organisationnelles et financières pour sa mise en œuvre. ■

Bibliographie – Botswana

- Constitution de 1966
- Local Government District Council Act
- Townships Act
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Botswana Desk
- Amy R. Poteete (Concordia University), Bashi Mothusi (University of Botswana) and Daniel Molaodi (University of Botswana)
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Burkina

22/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités des CL au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des CL en lien avec la Constitution, mais certains décrets d'application manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources propres décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Quelques dispositifs seulement existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale pour la participation citoyenne, mais existence de cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Le Burkina s'est engagé dans la décentralisation avec l'adoption de la Constitution le 2 juin 1991. L'article 143 dispose que «le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales». Cette option constitutionnelle en faveur de la décentralisation est relayée par la suite en 1993 par l'Assemblée nationale avec l'adoption de cinq lois comme balises juridiques au processus de décentralisation. Depuis, la décentralisation a fait bien du chemin, et l'Etat burkinabè a mis en place une stratégie progressive. En effet, si les premières élections locales ont concerné 33 communes de plein exercice, ce sont 49 communes qui ont fait l'objet des secondes élections locales et, enfin, 351 communes urbaines et rurales de plein exercice qui ont été concernées par les troisièmes élections locales. Viennent s'ajouter aux collectivités locales de base les régions au nombre de 13. Cette avancée s'est faite en 2004 grâce à la relecture du cadre normatif de la décentralisation par l'Assemblée nationale et à l'adoption d'un nouveau cadre juridique avec la loi n°2004-055/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales. La loi crée des communes à statut particulier en fonction du nombre d'habitants; ce sont les agglomérations qui ont une population d'au moins deux cent mille habitants et des activités économiques pouvant générer des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins 500 millions de francs CFA: il s'agit de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

La loi du 15 mai 2006 porte transfert de compétences et de ressources aux communes urbaines dans les domaines du préscolaire, de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, de la jeunesse, des sports et des loisirs. Aujourd'hui, sur les onze blocs de compétences transférés par la loi aux collectivités locales, à peine quatre ont été effectivement transférés.

Les communes et les régions existent sur toute l'étendue du territoire et sont toutes dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

Le Burkina dispose principalement de quatre mécanismes de transfert aux collectivités locales: la taxe de jouissance,

les produits de la police, la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement. Ces transferts sont tous difficilement prévisibles. Leur montant est déterminé de manière *ad hoc* au niveau national, et seul le montant de la dotation globale d'équipement est réparti entre les collectivités locales selon une formule connue, prenant essentiellement en compte le chiffre de la population des collectivités locales. Autant dire que cette situation rend difficile voire impossible tout effort de planification au niveau local. D'autre part, on assiste au Burkina à un recul dans le principe même qui fonde ces transferts. On ne parle plus de concomitance mais de progressivité, ce qui revient à différer les transferts. Selon l'article 75 du Code général des collectivités locales, «le transfert des compétences à la région doit être effectif trois ans au plus tard après la mise en place des organes délibérants»; selon l'article 76, «le transfert des compétences aux communes urbaines dans les domaines de la santé, du préscolaire, de l'enseignement de base, de l'alphabétisation, de la jeunesse, de la culture et des sports et loisirs doit être effectif au plus tard en 2005»; et, selon l'article 77, «concernant les communes rurales, le transfert des compétences et des ressources nécessaires à l'exercice des compétences doit être effectif trois ans au plus tard après la mise en place des organes délibérants». Non seulement on est loin du respect de ces échéances, mais le transfert de ressources a été différé pour certaines de ces compétences. Avec l'avènement de la décentralisation intégrale et des régions, la dotation spécifique d'équipement (DSE) devait être mise en place en vue du transfert aux collectivités locales des financements destinés à l'exécution des politiques nationales sectorielles dans les domaines transférés aux collectivités territoriales, mais sa mise en place se fait attendre.

Au Burkina Faso, aucun impôt, taxe ou redevance ne peut être perçu sans une loi. La quasi-totalité des sources de financement des collectivités territoriales est contenue dans le Code des impôts adopté par la loi du 26 mai 1965 et ses modifications successives. Enfin, la collecte de ces impôts est du domaine exclusif des services de l'Etat.

En matière de renforcement de capacités, une stratégie nationale de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation a été élaborée en 2012, et pas moins de 18 décrets d'application ont été adoptés en 2013, notamment sur les organigrammes-types des conseils régionaux et des communes. Des instituts de formation ont été renforcés (création d'une filière Collectivités territoriales à l'ENAM) ou créés (création de l'IRA de Bobo par exemple). Cependant, la mise en œuvre de cette stratégie nationale de renforcement des capacités n'a concerné jusqu'ici que quelques collectivités locales.

La réalisation des audits est prévue par les textes, mais elle est occasionnelle. Le contrôle sur la gestion des collectivités est exercé par les services d'inspection régionale chargés du contrôle des collectivités auprès des gouverneurs de région.

Le Burkina n'a pas de législation sur la participation citoyenne. Cependant, le programme de renforcement des capacités de la société civile dans le cadre de la décentralisation, financé par l'Union européenne, a permis de mettre en place des cadres de concertation au niveau local.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services aux populations n'est pas prévue par les textes d'orientation de la décentralisation.

Enfin, le Burkina, qui a l'un des taux d'urbanisation les plus faibles de sa région (20%), dispose d'une politique nationale de l'habitat et du développement urbain qui date de 2008 et qui a pour objectif de gérer le processus de peuplement en vue d'un niveau d'urbanisation qui pourrait atteindre 35% à l'horizon 2026. Cependant, cette politique nationale n'a pas été accompagnée des moyens techniques, humains et financiers nécessaires à sa mise en œuvre. Un programme est en cours d'élaboration, avec l'appui de Cities Alliance, qui doit aider à pallier ces insuffisances.

Propositions de réformes

Avec une notation de 22 points sur 40, le Burkina fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes peuvent être envisagées.

- **La première réforme** devrait concerner l'accélération des transferts de compétence aux collectivités territoriales, conformément à la loi, en particulier s'agissant de la gestion du domaine foncier et de l'aménagement du territoire foncier et urbain.

- **La deuxième réforme** concerne la relecture des mécanismes et modalités des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. En effet, la couverture de tout le territoire national en collectivités locales, l'apparition d'un deuxième niveau de collectivités locales – la région – et la distinction entre communes urbaines et communes rurales, tout milite pour une remise à plat de la définition des niveaux de transferts financiers en cohérence avec les compétences transférées et une clarification de la

répartition des montants transférés entre les différents niveaux de collectivités locales. La définition au niveau national d'une part précise et connue d'avance des ressources de l'Etat à transférer aux collectivités et d'une formule transparente de répartition, doit être parmi les résultats attendus de cette mise à plat. La discussion et l'opérationnalisation de ces mécanismes devraient faire l'objet de discussions au sein de la Commission nationale des finances locales (CONAFIL) avant leur traduction en textes légaux et réglementaires. Cette réforme permettra aussi d'opérationnaliser les recommandations de la Conférence nationale de la décentralisation au Burkina Faso organisée en 2010 autour du financement de la décentralisation.

- **La troisième réforme** devrait concerner la fiscalité locale et les modalités de mobilisation des ressources locales. Les budgets des collectivités sont alimentés par des recettes provenant de trois sources : les sources fiscales et assimilées; les sources provenant de l'exploitation des services communaux; les sources diverses et exceptionnelles. L'analyse de ces différentes rubriques qui constituent les principales sources de financement des collectivités territoriales montre cependant que la taxe foncière est absente du champ fiscal local. Or, la taxe foncière est l'impôt local par excellence, car le foncier constitue une des meilleures assiettes locales; en conséquence, la réforme pourrait proposer un projet de texte sur l'impôt foncier et l'incorporation de ses dispositions dans le Code général des impôts.

- **La quatrième réforme** concerne la mise en place des mécanismes permettant de mesurer l'efficacité dans la gestion des collectivités locales et dans la fourniture des services publics locaux. Selon l'article 54 du Code général des collectivités locales, «la tutelle administrative et la tutelle financière sont assurées respectivement par le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des finances qui délèguent par arrêté une partie de ce pouvoir aux représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives». L'arrêté conjoint qui devait préciser les contours de cette tutelle n'est pas encore pris. Par conséquent, l'évaluation de la performance des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux n'a jamais été mise en œuvre. Cette situation devrait être corrigée dans les meilleurs délais si l'on ne veut pas que s'installent au niveau des collectivités des habitudes de gestion peu compatibles avec la transparence et l'efficacité des actions des collectivités locales. ■

Bibliographie – Burkina

- Constitution de 1991
- Textes d'orientation de la décentralisation de 1998
- Loi n°055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code général des collectivités territoriales au Burkina Faso
- Loi n°047/96/ADP du 21/11/96 portant Statut général des agents des collectivités locales
- Code général des collectivités territoriales
- Local Government Support Project, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Burkina Faso Desk
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Burundi

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des CL en lien avec la Constitution, il manque certains décrets	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La décentralisation au Burundi est fille des accords d'Arusha qui proposèrent une série de réformes axées sur la bonne gouvernance. Parmi celles-ci figure la décentralisation.

La Constitution promulguée par la loi n°1/010 du 18 mars 2005 aborde la décentralisation dans son chapitre XI, « Des collectivités locales ». L'article 262 crée la commune ainsi que d'autres collectivités locales, tout en laissant à la loi la charge de déterminer les principes fondamentaux de leur statut, de leur organisation, de leurs compétences, de leurs ressources ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées. C'est ainsi que l'article premier de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale stipule que « la commune est une collectivité territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie organique et financière [...] ». La loi prévoit une nouvelle organisation des entités décentralisées les dotant de nouveaux organes élus, alors qu'elles étaient administrées jusque-là par des entités nommées par l'Etat central.

Au Burundi, l'administration territoriale est organisée comme suit : 17 provinces dont le chef de l'exécutif est un haut cadre nommé par l'Etat central ; 129 communes dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

Aux termes de l'article 5 de la loi communale, la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort et assure la fourniture et la gestion des services publics qui ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'Etat. Ce dernier peut également lui déléguer la gestion ou l'exécution de certaines missions qui lui incombent. Cependant, ce transfert de compétences reste flou, trop théorique et révoquant à tout moment.

La commune est subdivisée en « collines » en milieu rural et en quartiers en milieu urbain. Ces subdivisions des communes ont elles aussi des conseils élus. Le conseil de colline ou de quartier est composé de cinq membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Les partis politiques sont exclus de ces premières élections

locales, du moins, selon la loi lors des premières élections post-transition.

Le conseil communal élit parmi ses membres son président, son vice-président et l'administrateur. L'administrateur communal est d'abord élu, puis nommé par décret ; c'est lui qui fait office de maire. L'article 28 de la loi n°1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale stipule que « pour les élections suivantes, l'Assemblée nationale et le Sénat pourront, après évaluation, légiférer pour que l'administrateur soit élu au suffrage universel direct ». Les élections communales, législatives, sénatoriales et présidentielles ont été organisées en 2005.

La législation précise que le montant des subventions de l'Etat allouées à chaque collectivité locale tient compte du niveau des ressources propres de la commune, de l'importance de son programme de développement et de la qualité de sa gestion ; mais aucune formule n'est établie. Par ailleurs, aucune formule n'existe pour la détermination du montant national des subventions à allouer aux collectivités locales.

Les taux des impôts locaux entrant dans le champ fiscal de la commune peuvent être modifiés par le conseil communal dans les conditions fixées par la loi.

Le Burundi dispose d'un référentiel des métiers des collectivités locales défini par la loi n°1/06 du 20 avril 2005 portant sur l'organisation de l'administration communale. Elle est complétée par le décret n°100/067 du 21 avril 1990 portant statut des personnels communaux et municipaux. Cependant, le pays n'a pas encore défini une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations communales.

La législation prévoit la réalisation d'audits réguliers des comptes financiers des collectivités locales ; c'est la Cour des comptes qui examine et certifie les comptes administratifs et de gestion de la commune. Cependant, la réalisation de ces audits est irrégulière.

Le Burundi n'a pas de législation particulière sur la participation des populations, mais des cadres de

concertation existent localement, appuyés notamment par certains programmes de la coopération internationale.

La législation burundaise ne prévoit pas d'évaluation des performances des collectivités locales.

Le Burundi n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 21 sur 40, le Burundi fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait concerner le parachèvement du cadre juridique de la décentralisation. En effet, celui-ci reste insuffisant sur plusieurs points essentiels. Si la loi reconnaît une compétence générale aux communes, le fait de l'assortir d'une limitation (la commune est chargée de la gestion des intérêts locaux de la population de son ressort; elle assure les services publics répondant aux besoins de cette population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'Etat) suppose que les domaines spécifiques de compétence locale demeurant de la responsabilité de l'Etat central soient connus. Or, tel n'est pas actuellement le cas, ce qui ouvre la porte à des conflits de compétences, notamment entre collectivités locales et services déconcentrés de l'Etat. Une telle réforme devrait également s'atteler à définir les modalités de la déconcentration des services de l'Etat et de la collaboration entre services déconcentrés et administrations locales.

- **La deuxième réforme** concerne le financement des collectivités locales en général. Les transferts de l'Etat sont évoqués, mais sans grande précision. La loi indique que la subvention vise prioritairement à assurer l'équilibre du budget au regard de ses dépenses obligatoires et ensuite à compléter le financement du plan de développement communal. Elle peut être assortie de conditionnalités dans le cadre d'un contrat-plan signé par les représentants de la commune et ceux de l'Etat. Les conditionnalités portent notamment sur la liste des projets à financer ainsi que: le coût de chacun d'eux; le montant de la participation de la commune; la liste des partenaires dans la réalisation du projet et la participation de chacun d'eux; la réalisation de la population en termes de contribution financière en dehors des recettes fiscales communales et l'apport en main-d'œuvre dans le cadre des travaux de développement communautaire; le calendrier d'exécution; les mécanismes de suivi-évaluation et les indicateurs objectivement vérifiables. Mais la loi n'indique ni les modalités de la détermination du montant national, ni les modalités de sa répartition entre les collectivités locales. D'autre part, la loi crée un Fonds d'appui à l'administration territoriale (FAAT) alimenté par des taxes sur les principales cultures de rente du pays. Ce fonds est censé mettre en place des mécanismes de reversement de la taxe destinée aux ressources communales et veiller également à la répartition et au reversement effectif des ressources destinées à la péréquation entre les communes du pays. Si le FAAT a été régulièrement alimenté, ses ressources ont

parfois été utilisées à d'autres fins d'intérêt public; enfin, les fonds reçus par les communes ne sont pas prévisibles. Quant au Fonds de développement communal (FDC), deux difficultés majeures ont grippé son fonctionnement: la faiblesse de sa trésorerie pour pouvoir allouer des crédits aux communes et le non-remboursement par les collectivités locales des crédits qui leur ont été octroyés. Par décret n° 100/104 du 21 novembre 2005, le gouvernement a créé le Fonds national d'investissement communal (FONIC), un nouveau mécanisme de financement des investissements communaux. La réforme devrait se pencher sur la clarification des rôles entre ces différents instruments et sur la définition des modalités pratiques de leur intervention; elle devra également proposer des textes réglementaires qui préciseront leur fonctionnement.

- **La troisième réforme** concerne les ressources propres des collectivités locales. Le cadre légal approprié pour les finances publiques des communes reste à définir, car les textes actuels ne sont pas précis. La loi indique que les taux des impôts transférés par l'Etat à la commune peuvent être modifiés par le conseil communal dans les conditions fixées par la loi, mais jusqu'ici aucun texte ne précise ces conditions. Mais plus préoccupant encore, la loi stipule: « [...] Les taxes fiscales de la commune ne peuvent pas porter sur les matières frappées de taxes ou d'impôts au profit de l'Etat ni sur certains produits agricoles locaux offerts directement par les producteurs. Une ordonnance conjointe des ministres de l'Intérieur et des Finances dans leurs attributions devrait préciser la liste de ces produits. » En l'absence de cette ordonnance, il convient de clarifier cette disposition de la loi, car son application dans d'autres pays aurait entraîné la suppression des impôts locaux sur les activités économiques, telle la patente. Le financement des collectivités locales s'annonce donc comme un grand chantier de réforme qu'il convient d'ouvrir au plus tôt.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Le Burundi est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique, avec un niveau d'urbanisation d'à peine 10%, mais avec une forte macrocéphalie, car Bujumbura, la capitale, pèse 17,5 fois la deuxième agglomération du pays et abrite à elle seule près des trois quarts de la population urbaine. Les différentes projections montrent que la croissance annuelle moyenne de la population urbaine passera de 8% au cours du quinquennat 2005-2010 à 9% au cours du quinquennat suivant et à 10% par la suite. La stratégie urbaine nationale devrait traiter le problème de redéploiement de la croissance urbaine sur les autres villes et considérer les meilleures options possibles en matière d'aménagement du territoire national. ■

Bibliographie – Burundi

- Constitution
- Loi organique communale
- Document de politique nationale de décentralisation
- Burundi Vision 2025
- Rapport national sur la décentralisation
- Public Works and Urban Management Project, Project Appraisal Document, World Bank

Cameroun

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités des collectivités locales au niveau de la législation	3
2. Certaines provisions de la législation entrent en conflit avec la Constitution	2
3. Assemblées locales et exécutif élus, mais pas forcément sur tout le territoire national	3
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre	4
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne à la gestion des collectivités locales, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Réflexion sur l'urbanisation, mais stratégie urbaine non encore définie	2

Justification de la notation

Le processus de décentralisation au Cameroun a connu une relance significative depuis l'adoption de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972. Dans son titre X, « Des collectivités territoriales décentralisées », cette loi institue un second niveau de décentralisation, la région, en plus de la commune. Elle stipule que « les collectivités territoriales décentralisées (commune et région) sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». Le territoire national compte 10 régions et 374 collectivités territoriales dont 360 communes et 14 communautés urbaines. Cependant, jusqu'ici seules les communes sont en place, les régions ne sont pas encore opérationnelles. La mise en place du Conseil national de la décentralisation et du Comité interministériel des services locaux complète le dispositif institutionnel de pilotage de la décentralisation. Le Cameroun reconnaît une compétence générale aux collectivités locales. Cependant, la loi de 2004 qui délimite les compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées prévoit que les compétences ainsi transférées ne sont pas exclusives; elles sont exercées par l'Etat et lesdites collectivités. Il en est ainsi des compétences relatives à la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, etc. Cette situation est source de nombreux conflits de compétences pas toujours simples à démêler.

Dans les textes, le Cameroun présente un des systèmes de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales parmi les plus aboutis d'Afrique, alliant prévisibilité et transparence. Les transferts sont annexés aux impôts d'Etat sous la forme des centimes additionnels communaux (CAC), appliqués sur les impôts d'Etat tels que l'IRPP (10%), l'IS (10%), la TCA (10%), la taxe foncière (25%), la taxe sur les jeux (10%), la patente (10%) et les licences (25%). Ces ressources sont reversées au Fonds d'équipement et d'intervention des communes (FEICOM) qui est chargé de les rétrocéder

aux communes suivant des critères transparents. Deux études réalisées à la demande du ministère chargé de la décentralisation font apparaître que le coût des missions traditionnelles des communes s'élève à 36,2 milliards FCFA, alors que le coût des compétences transférées de l'Etat aux communes est estimé à 115 milliards FCFA (base 2000) ou à 190/200 milliards (base 2005). Or, les niveaux actuels des montants transférés aux collectivités locales sont très loin de ces chiffres.

Si dans son principe le système des transferts est remarquable, il en va autrement des ressources propres des collectivités locales. Le champ fiscal propre de ces dernières est déterminé par l'Assemblée nationale, qui fixe le domaine d'application, l'assiette, la base et le taux des impôts locaux. Quant à la chaîne fiscale, elle est sous la maîtrise exclusive des services de l'Etat. De même, les interventions de l'Etat dans le champ fiscal propre des collectivités locales sont fréquentes: par exemple, la loi de finances pour l'exercice 2004 avait privé les communes de 50% de leur part sur les centimes additionnels à la TVA au titre d'une contribution à l'effort du pays en vue de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Ce prélèvement devait cesser une fois le point d'achèvement atteint, c'est-à-dire à la fin de l'exercice 2004. Elle a continué jusqu'à la fin de l'exercice 2009, privant ainsi les collectivités d'une part très importante de leurs ressources.

D'autre part, le Cameroun possède un cadre national de référence des métiers des collectivités locales et une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mise en œuvre par le Centre de formation pour l'administration municipale (CEFAM). Le CEFAM, créé en 1977 et placé sous la tutelle du ministre chargé des collectivités locales, fonctionne grâce à des subventions de l'Etat, à la contribution des communes et du Fonds spécial d'équipement et d'intervention des communes (FEICOM). Enfin, avec l'appui de la GIZ, un référentiel de métiers prioritaires des collectivités locales adapté au contexte camerounais a été adopté par le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MINATD); 25 métiers prioritaires ont été retenus pour l'administration communale au Cameroun. Ce

dispositif vient d'être complété par une initiative soutenue par la Coopération française quant au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités. Un Programme national de formation aux métiers de la ville vient d'être institué entre les institutions concernées, à savoir le MINATD, le MINH DU, le FEICOM et le CVUC. Il s'orientera en priorité vers les métiers techniques et le développement d'un appui à la maîtrise d'ouvrage auprès des collectivités signataires d'un contrat de ville.

L'amélioration de la qualité de la dépense publique locale par la réalisation d'audits est largement perfectible. En effet, les audits des comptes des collectivités locales ne sont réalisées qu'occasionnellement.

Le Cameroun ne dispose pas de législation consacrant la participation citoyenne à la gestion des collectivités locales. Mais plusieurs communes ont mis en place des cadres de concertation avec la société civile et bénéficient pour ce faire de l'appui des ONG et des projets de la coopération décentralisée.

Il n'existe pas de mécanismes légaux ou réglementaires de mesure des performances des collectivités locales.

Enfin, le Cameroun ne dispose pas de véritable stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une notation globale de 23 sur 40, le Cameroun fait partie des pays dont l'amélioration de l'environnement pour l'action des villes et autorités locales nécessite plusieurs réformes.

- **La première réforme** concerne le respect des dispositions de la Constitution concernant la mise en place des régions et la mise en conformité des dispositions constitutionnelles au niveau des communes. En 2004, l'Assemblée nationale a adopté la loi n°2004/019 qui fixe les règles applicables aux régions. Dans la foulée devait être programmée l'organisation des élections régionales. Cependant, plus de huit années après, les provinces continuent de fonctionner comme des circonscriptions administratives déconcentrées, et les régions qui devaient les remplacer en tant que collectivités locales n'existent toujours pas. La mise en place des collectivités régionales devrait figurer parmi les priorités pour être conforme aux dispositions constitutionnelles concernant l'architecture de la décentralisation. Par ailleurs, au niveau de la commune, une controverse se développe au sujet de la nomination des chefs des exécutifs des communautés urbaines par le président de la République. Certains questionnent la constitutionnalité de cette nomination, arguant que la lettre de la Constitution ne fait référence à un délégué qu'à propos des régions et non des communes. Cette question doit être clarifiée pour ne pas jeter du discrédit sur le respect apporté par l'Etat à la Constitution. A l'occasion de cette réforme devrait aussi être clarifié le principe de complémentarité évoqué dans les textes, qui fait que l'Etat peut continuer à exercer les compétences réputées transférées aux collectivités locales. En clair, il s'agit d'organiser la coopération entre les différents niveaux de gouvernance en vue d'une action publique plus efficace. A cet égard, pourraient être instaurées des relations contractuelles entre les services déconcentrés de

l'Etat, les administrations régionales et les administrations communales, précisant les modalités de leur coopération.

- **La deuxième réforme** devrait se pencher sur le champ des ressources propres des collectivités locales. Les principaux impôts sont la patente, les licences, l'impôt foncier et l'impôt libératoire, les recettes d'exploitation des services et du domaine. Ces impôts pèsent à peine la moitié des ressources locales, ce pourcentage étant plus faible pour les petites communes. Cette réforme devrait aussi viser à rationaliser ces impôts et à mettre en place une stratégie d'amélioration du recouvrement.

- **La troisième réforme** pourrait concerner le renforcement de la redevabilité des collectivités locales vis-à-vis de la population et de l'Etat. Le titre VII de la loi n°2004/018 régissant les dispositions financières précise que les services compétents de l'Etat assurent le contrôle de la gestion des finances des communes. Des mécanismes devraient être mis en place pour inciter les communes à tenir à jour leurs états financiers, voire à les faire auditer par des organismes indépendants de l'Etat. L'accès encouragé des collectivités locales au marché financier est en faveur d'une telle évolution. Il serait également opportun de mettre en place un système d'évaluation des collectivités locales par rapport à leurs performances dans la gestion et dans la fourniture des services aux populations. Des incitations pourraient être imaginées pour encourager les collectivités les plus performantes.

- Enfin, le Cameroun ne dispose pas de véritable stratégie urbaine, même si la préoccupation de la gestion de l'urbanisation est bien comprise par les décideurs nationaux, car plus d'un habitant de ce pays sur deux vit déjà en milieu urbain. Entre 2010 et 2020, plus de 5 millions de Camerounais supplémentaires vont vivre dans une agglomération urbaine, ancienne ou émergente. En 2010, à côté des deux grandes métropoles du Cameroun, Douala et Yaoundé, qui comptent plus de 2 millions d'habitants chacune, plusieurs pôles urbains sont en développement rapide. Six d'entre eux ont entre 250 000 et 500 000 habitants : Garoua, Bamenda, Maroua, Bafoussam, Ngaoundéré et Bertoua. Le réseau des villes moyennes et des petites villes se densifie également. Une stratégie de développement du secteur urbain est en cours de finalisation au sein du ministère du Développement urbain et de l'Habitat (MINDUH). Il faut en profiter pour la compléter avec l'ensemble des mécanismes institutionnels et financiers pour sa mise en œuvre effective, en ayant bien conscience que la bataille pour la maîtrise de l'urbanisation sera gagnée ou perdue suivant la manière dont les autorités locales seront associées à sa conduite. ■

Bibliographie – Cameroun

- Constitution révisée de 1996
- Loi n°96/06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution du 2 juin 1972
- Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation
- Loi n°2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes
- Loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions
- Urban and Water Development Support Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Centrafrique

13/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale sur la participation citoyenne, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Les premières références à la décentralisation en Centrafrique remontent à la période coloniale. Les premières communes ont été créées en 1957 sous le statut de collectivités rurales. Succédant à l'administration coloniale, les nouvelles autorités du pays vont poursuivre le mouvement en l'intensifiant pour couvrir l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que le début de la décentralisation post-coloniale est l'œuvre de la Constitution du 16 février 1959 qui consacre en son article 36 l'existence juridique des collectivités territoriales. La loi du 8 juin 1959 a édicté les règles de leur fonctionnement. Elle a été suivie d'élections pluralistes qui ont consacré la légitimité des instances locales. Puis, deux nouvelles lois organiques promulguées en 1964 mettent fin à l'expérience démocratique de la gestion locale et remplacent les maires élus par des responsables nommés. C'est le référendum constitutionnel de 1986 qui va ressusciter les collectivités territoriales. Deux ordonnances prises en application de la Constitution créent et organisent des entités territoriales dotées d'organes élus sur une liste de parti unique. A partir de 1995, avec l'avènement du multipartisme, la Constitution, adoptée le 14 janvier 1995 à l'issue du référendum du 5 décembre 2004 et qui fonde la V^e République, crée quatre échelons de collectivités territoriales : les régions, les préfectures, les sous-préfectures et les communes. La Constitution adoptée consacre définitivement la place et la légitimité des collectivités locales dans le paysage institutionnel national. Dans son titre X, l'article 102 stipule que «les collectivités territoriales de la République centrafricaine sont les régions et les communes. Elles ne peuvent être modifiées que par la loi. D'autres catégories de collectivités territoriales peuvent être créées par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des organes élus. Une loi organique détermine les modalités d'application de la présente disposition».

La législation chargée de préciser les domaines de compétences des collectivités territoriales, les aménagements institutionnels sur la tutelle, les ressources financières, etc. ainsi que les textes réglementaires nécessaires pour parachever et opérationnaliser le processus de décentralisation font défaut. L'ensemble du

territoire est divisé en 174 communes et 7 régions. Toutes les communes sont dirigées par des délégations spéciales dont les membres sont nommés par le pouvoir central et qui font office d'organe délibérant avec un président faisant fonction de maire.

Les transferts financiers aux collectivités locales sont très incertains et ne sont octroyés qu'à quelques collectivités locales. De ce fait, il est impossible pour les collectivités locales de réaliser une planification budgétaire qui tienne compte de la prévisibilité et de la stabilité de ces transferts.

Les produits fiscaux (droits, taxes et redevances) et les rétrocessions de produits fiscaux (quotes-parts des produits affectés) constituent l'essentiel des ressources des communes. Ces ressources sont toutes décidées et mises en œuvre au niveau central. La collecte du produit de ces impôts locaux et/ou de leur rétrocession aux collectivités locales est de la responsabilité exclusive des services déconcentrés de l'Etat.

En Centrafrique, il n'existe ni cadre national de référence des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales. Mais quelques initiatives de formation sont développées ici ou là, dans le cadre de programmes et projets de la coopération internationale et des opérations de jumelage avec des collectivités locales du Nord.

La législation sur la décentralisation en Centrafrique prévoit la tutelle financière des collectivités locales. Conformément à l'article 90 de la Constitution, les comptes financiers des collectivités territoriales sont audités par la Cour des comptes, juridiction compétente pour juger les comptes des comptables publics, ceux des collectivités territoriales ainsi que ceux des entreprises publiques. Mais la réalisation de ces audits est occasionnelle.

La Centrafrique ne dispose pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion locale. L'une des contraintes à la mise en place de cadres locaux de concertation est l'absence de plans de développement communaux dans presque toutes les communes centrafricaines. De ce fait, il est difficile de mettre en place des instruments et des mécanismes permettant de susciter la participation des populations.

En Centrafrique, il n'y a pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales.

La Centrafrique n'a pas encore élaboré de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 13/40, la Centrafrique fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour y remédier, six principales réformes sont suggérées.

- **La première réforme** concerne l'application des dispositions de la Constitution qui prescrit l'élection d'assemblées et d'exécutifs élus pour les collectivités territoriales. Les élections locales n'ont jamais été organisées depuis l'adoption de la nouvelle Constitution. La nomination des maires en lieu et place de leur élection démocratique diminue beaucoup la légitimité des autorités locales. Il est important de rétablir le lien entre décentralisation et démocratie locale.

- **La deuxième réforme** a trait à la définition des compétences des collectivités locales. L'absence de clarification et de délimitation des domaines de compétences entre les différentes collectivités territoriales elles-mêmes et entre ces dernières et l'Etat n'est pas de nature à responsabiliser les différents intervenants. Le contenu de la notion des affaires locales est trop vague. Les crises militaro-politiques qui ont secoué le pays dans les années 90 ont mis au second plan la question des transferts de compétences. La loi donne compétence générale au conseil municipal pour la création des services publics qui nécessitent une bonne gestion des affaires locales. Cependant, il n'existe pas de domaines de compétences clairement reconnus aux collectivités locales par la loi. Néanmoins, les communes interviennent dans le domaine de l'aide sociale, de l'inhumation, de la lutte contre l'incendie, de la délivrance des permis de construire. La réforme devrait clarifier le partage des compétences entre les communes et les régions, notamment en ce qui concerne les politiques sectorielles. Elle devrait aussi proposer les textes législatifs et réglementaires pour opérationnaliser les transferts de compétences.

- **La troisième réforme** devrait se pencher sur les transferts financiers nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités locales. La législation centrafricaine est peu précise sur le volet financier de la décentralisation; les décrets d'application sur les transferts n'existent pas. Du coup, les subventions accordées aux communes sont très faibles: l'Etat octroie seulement 300 millions FCFA à répartir entre 174 communes, soit une moyenne arithmétique de 1724000 FCFA par commune. Autant dire que ces montants sont insignifiants par rapport au coût des compétences transférées. En réalité le montant des subventions varie entre 600000 et 5 millions FCFA selon le nombre des habitants des communes. Les subventions représentent de 4% à 30% des recettes des budgets locaux. Pour les rares communes où les subventions atteignent 30% du montant du budget, cela traduit en fait la quasi-inexistence de ressources propres. La réforme devrait traiter le redimensionnement des

transferts de l'Etat pour les rendre compatibles avec les compétences transférées et définir les modalités de répartition desdits transferts aux collectivités territoriales en prenant en compte la péréquation (une écrasante majorité des communes est rurale et pauvre) et l'incitation à la mobilisation de ressources propres.

- **La quatrième réforme** devrait concerner les ressources propres des collectivités locales. Le champ fiscal propre des collectivités locales est quasi inexistant. La plupart des communes ne vivent que sur les maigres ressources issues des quotes-parts perçues sur les impôts et taxes d'Etat. Or, certaines communes connaissent d'énormes difficultés pour entrer en possession de leurs quotes-parts qui sont recouvrées par les services de l'Etat. Dans l'arrière-pays, les remises de chèques aux collectivités locales sont confrontées à l'inexistence du réseau bancaire, de sorte que face aux problèmes fréquents de trésorerie qu'il connaît, l'Etat utilise la trésorerie des collectivités locales. Dès lors, la rétrocession des quotes-parts devient tributaire de la situation de trésorerie de l'Etat, ce qui rend incertaine toute planification budgétaire au niveau des collectivités locales. La réforme devrait renforcer le champ fiscal propre des collectivités locales, définir les modalités d'un meilleur partage des ressources issues de la fiscalité partagée avec l'Etat et trouver des solutions aux contraintes de trésorerie que rencontrent les collectivités locales.

- **La cinquième réforme** devrait traiter du renforcement des capacités institutionnelles des administrations locales. Un plan en ce sens avait été soumis au gouvernement en 2001. Ce document évaluait les besoins des futures collectivités locales en termes de ressources humaines et proposait des solutions pour y faire face. Un plan de redéploiement des personnels de l'Etat vers les collectivités locales était proposé avec, à l'appui, un programme de formation et de recyclage des agents. Mais rien n'a été fait en ce sens, et le plan élaboré en 2001 est aujourd'hui largement obsolète. Les cadres municipaux sont peu nombreux et peu qualifiés. La réforme devrait proposer un plan national de renforcement des capacités basé sur un référentiel des métiers des collectivités locales.

- **La sixième réforme** s'attachera à élaborer une stratégie urbaine. La Centrafrique se caractérise par un taux d'urbanisation relativement faible pour la région (38% en 2010) et une macrocéphalie accentuée par l'absence de véritables villes secondaires. Bangui est 10 fois plus peuplée que la ville de rang 2, Berberati, qui est à son tour 2,5 fois plus peuplée que la ville de rang 3, Carnot. La stratégie urbaine devra s'attacher à évaluer les moyens de susciter et de renforcer des pôles d'équilibre afin d'avoir une armature urbaine plus équilibrée. ■

Bibliographie – Centrafrique

- Constitution de décembre 2004
- Ordonnance 88/005 du 5 février 1988
- Ordonnance 88/006 du 12 février 1988
- Loi 96/013 du 13 janvier 1996
- Loi 96/016 du 13 janvier 1996
- Emergency Urban Infrastructure Rehabilitation and Maintenance Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, Gold, CGLU

Comores

12/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni cadre de référence, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des collectivités locales	1
7. Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements	1
8. Ni législation nationale, ni de cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Indépendant depuis 1975, le pays comprend trois îles qui sont Grande Comore, Anjouan et Mohéli. Les Comores ont connu une crise interne grave en 1997 qui menaça leur existence avec les vellétés séparatistes des différentes îles. La Constitution actuelle a été adoptée par référendum en décembre 2001. Les îles disposent d'une large autonomie portant sur l'économie, les impôts, la santé, la justice. Les régimes qui se sont succédé au pouvoir depuis l'Indépendance ont initié des politiques de décentralisation. Dès 1976, le territoire comorien a été organisé en différentes échelles de collectivités locales : wilayas (îles), *bavous* (régions) et *moudirias* (communes). Puis ces différentes collectivités ont été supprimées, le cadre de base de la vie des Comoriens redevenant le village, sous la direction de la notabilité traditionnelle (cf. les révisions constitutionnelles de 1982, 1992 et 1996). L'adoption d'une nouvelle Constitution en 2001 marque une nouvelle dynamique dans la mise en place de collectivités décentralisées dans le cadre du nouvel Etat unitaire. Chaque île bénéficie d'une très large autonomie et a son président et son conseil. Le territoire de l'Union des Comores est divisé en îles autonomes et celles-ci en communes (loi n°11-006/AU du 2 mai 2011, promulguée le 21 juillet 2011). Pour des raisons administratives, les communes sont groupées en préfectures, réparties comme suit : Grande Comore (ou Ngazidja), chef-lieu : Moroni – 8 préfectures, 28 communes ; Anjouan (ou Ndzuwani), chef-lieu : Mutsamudu – 5 préfectures, 20 communes ; Mohéli (ou Mwali), chef-lieu : Fomboni – 3 préfectures, 6 communes. La Constitution de 2001 amendée à la suite du référendum du 17 mai 2009 reconnaît une large autonomie aux îles. Dans le respect de la constitution de l'Union, chaque île est autonome et est dirigée par un gouverneur et un conseil élus. L'article 7-3 de la Constitution stipule que « l'île autonome comprend des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des organes exécutif et délibératif élus, selon les modalités et conditions fixées par la loi de l'Union ». Cette disposition suppose que la législation des collectivités locales est nationale, mais dans la pratique la décentralisation se caractérise par une forte diversité

selon les Îles. C'est ainsi que la loi de 2007 se contentait de poser les principes de la décentralisation, sans imposer de cadre unique déterminant son application effective sur le territoire. Elle laissait donc aux conseils et exécutifs des trois îles le soin de déterminer chacun leurs propres modes d'organisation. Pour le moment, les assemblées et les exécutifs des collectivités locales ne sont pas élus, ils sont nommés par l'exécutif des îles. Les prochaines élections locales sont prévues pour fin 2012 ou début 2013.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales aux Comores sont imprévisibles et instables. L'article 74 de la loi sur le transfert de compétences précise que tout transfert de compétences s'accompagne du transfert des ressources correspondantes. Deux instruments financiers sont mis en place. La dotation globale de fonctionnement doit couvrir chaque année les dépenses supplémentaires des collectivités locales consécutives aux transferts de compétences selon les textes. La loi fixe les règles de calcul, les modalités de répartition de cette dotation ainsi que les conditions de son évolution. La dotation globale d'équipement de l'Etat est, quant à elle, versée chaque année par l'Etat aux communes. La dotation globale d'équipement détermine chaque année les dépenses d'équipement dans le cadre des compétences transférées par l'Etat et dans la mesure où ces équipements répondent à un intérêt local ou public. La loi fixe les règles de calcul, les modalités de répartition de cette dotation ainsi que les conditions de son évolution. La loi comporte également des dispositions permettant aux petites communes de garantir leur capacité d'investissement. Mais dans la pratique, ces instruments n'ont pas été mis en place faute de textes réglementaires d'application ; les transferts sont imprévisibles.

Quant à la fiscalité locale, l'assiette de chacun des impôts locaux et les modalités de leur recouvrement sont fixées par la loi. Le Trésor public de l'Union est seul habilité à percevoir l'impôt local à travers ses agences sur toute l'étendue du territoire national.

Aux Comores, il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel des métiers des collectivités locales.

La législation comorienne prévoit un dispositif de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Mais le décret d'application qui doit préciser les différents moyens juridiques à disposition des autorités tutélaires, Ile et Union, n'étant toujours pas promulgué, ce contrôle n'est pas effectif.

Il n'existe pas de législation sur la participation des populations, et aucun cadre local de concertation n'existe. Les Comores n'ont pas d'expérience d'évaluation de la performance des collectivités locales.

Les Comores n'ont pas non plus de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 12 sur 40, les Comores font partie des pays qui n'offrent pas un environnement globalement favorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de cet environnement favorable passe par une série de réformes à mettre en œuvre dans les meilleurs délais.

- **La première réforme** devrait avoir trait à la clarification de l'architecture de la décentralisation. L'article 7-3 de la Constitution stipule que l'île autonome comprend des collectivités territoriales qui s'administrent librement par des organes, exécutif et délibératif, élus selon les modalités et conditions fixées par la loi de l'Union. L'interprétation de cet article pourrait laisser à penser que la législation des collectivités locales relève de l'Union. Mais l'article 9 de la même Constitution précise que « relèvent de la compétence des îles autonomes les matières suivantes : l'administration des collectivités locales [...] ». La législation ne donne aucune information quant à la portée concrète des rapports entre l'Etat central, les îles autonomes et les communes. Les communes ont ainsi une double tutelle (îles et Union), et les modes d'articulation entre ces trois niveaux de gouvernance restent à déterminer. Dans la pratique, il y a une grande diversité de situations. Les communes ont des modes de fonctionnement et des moyens différents selon les différentes îles, mais aussi au sein d'une même île. A Anjouan, par exemple, les communes existent depuis 1997, et deux scrutins municipaux ont déjà été conduits, jusqu'en mai 2009. Sur l'île de Grande Comore, les communes tendent à se substituer à l'organisation coutumière des villages ; les exécutifs municipaux mis en place en 2009 ont été désignés par les préfets avec l'accord des notables. Bien que la décentralisation soit formellement mise en place à Mohéli, les maires des communes sont nommés par arrêté de l'exécutif de l'île, réduisant les communes à un simple échelon administratif déconcentré. L'objectif de la réforme sera de proposer un modèle unique sur l'ensemble du territoire. La réforme devra proposer un corpus commun pour l'action des collectivités locales à l'échelle de l'Union et clarifier les relations entre les communes, les îles et l'Union.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition des compétences transférées. Actuellement, les textes sont muets sur les compétences transférées aux communes par l'Union ou par les îles. Ce transfert des compétences devrait

être organisé par la loi pour ce qui est des compétences précédemment exercées par l'Union, et par délibération des conseils des îles pour ce qui est des compétences dépendant des îles ; mais jusqu'à présent, aucun texte n'est adopté. Dans la pratique, les compétences s'entremêlent entre les différents niveaux de gouvernance et entre entités décentralisées et administrations déconcentrées. En matière d'état civil ou de gestion-organisation des marchés d'approvisionnement, les prérogatives du maire sont souvent exercées en concurrence avec le préfet. Une étude réalisée auprès des conseils des îles et de l'Assemblée montre plus généralement que les élus dans leur majorité font preuve d'inexpérience politique et manquent de compétences en matière politique et juridique. Peu d'acteurs connaissent les textes et leurs différentes prérogatives. La réforme devra proposer la structure de compétences entre les trois sphères de pouvoir (Union, îles et communes) et élaborer une stratégie de formation à l'intention des différents acteurs.

- **La troisième réforme** devrait être dédiée aux finances des collectivités locales. La réforme devrait proposer des transferts financiers non seulement de l'Union mais aussi des îles ; ces derniers doivent être proportionnels aux transferts de compétences et prendre en compte les questions d'équité et de péréquation dans un pays où les disparités sont politiquement sensibles.

- **La quatrième réforme** concerne la portée exacte de la tutelle pouvant être exercée par l'Etat central ou les îles autonomes sur les collectivités locales. La lecture du dernier projet de décret portant sur le contrôle de légalité des actes administratifs des communes renforce les inquiétudes sur les risques de conflits de compétence, puisque l'île et l'Union partagent les compétences sur les mêmes objets (ex. : article 5 du projet de décret : « les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'exercice par le représentant de l'île et/ou de l'Union concernés, du pouvoir de substitution qu'ils tiennent, notamment en matière de police, en application de la législation »). La réforme doit donc mettre un accent particulier sur la clarification des missions de contrôle de la gestion financière des communes afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible (les deux tiers de la population vivent en milieu rural), la croissance urbaine progresse cependant au rythme de 6,5% par an. La population est jeune, 56% des habitants ont moins de 20 ans, avec un taux de croissance démographique de 2,8%, un des plus élevés d'Afrique. Toutes les projections montrent que l'urbanisation va s'accélérer et qu'il est nécessaire de l'anticiper en dotant le pays d'une stratégie urbaine et en définissant les moyens techniques, humains et financiers de sa mise en œuvre. ■

Bibliographie – Comores

- Constitution de mai 2009
- Loi portant Décentralisation au sein de l'Union des Comores
- Loi portant Organisation territoriale de l'Union des Comores
- Loi portant Scrutin communal

Congo

17/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des collectivités locales en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas sur tout le territoire national	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources des collectivités locales décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale sur la participation citoyenne dans la gestion des collectivités locales, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation des performances des collectivités locales	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation au Congo a connu trois périodes (1976-1977, 1989-1990, 1992-1997) qui se sont soldées par des résultats peu probants. La cause en est la confusion des rôles, l'absence de textes d'application des lois de décentralisation, les conflits de compétences entre les différentes autorités et le déficit de volonté politique. La décentralisation a aussi souffert de l'instabilité politique puis de la guerre civile au cours de la décennie 90. Un nouvel élan est insufflé au processus de décentralisation par la Constitution de 2002 qui, en ses articles 174 à 177, reconnaît entre autres que «les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi». La Constitution renvoie à la législation la précision des compétences des collectivités locales. Les lois de 2003 ont permis de parachever le processus de décentralisation avec la mise en place de deux niveaux de collectivités locales: le département (au nombre de 11) et la commune (au nombre de 6). Malgré ces avancées, des difficultés subsistent dans la définition des compétences transférées aux communes. Plusieurs décrets d'application ne sont toujours pas pris.

Mais il faut retenir que la décentralisation ne concerne pas les zones rurales qui sont directement administrées par l'Etat; les collectivités locales de base ne sont donc pas présentes sur l'ensemble du territoire national.

Les transferts de l'Etat aux collectivités locales sont essentiellement représentés par la dotation globale de décentralisation, concours financier de l'Etat destiné à compenser les charges supplémentaires liées au transfert de compétences. Selon les textes, la dotation globale de décentralisation doit assurer la compensation intégrale des charges en finançant les soldes non couverts par le transfert d'impôts de l'Etat. Mais dans la réalité, le versement de cette dotation est aléatoire.

La fiscalité locale est constituée des principaux impôts que sont, entre autres, la taxe foncière, la patente, les licences; elle est du domaine réservé de l'Etat qui en détermine l'assiette, la base et le taux. La collecte du produit de ces impôts est de la compétence des services déconcentrés de l'Etat.

Cependant, les collectivités bénéficient du produit de centimes additionnels sur la TVA (5%). Ce produit des taxes et impôts locaux représente jusqu'à 50% des ressources des collectivités locales.

Le personnel local ne dispose pas des compétences nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées aux collectivités locales. En matière de renforcement des capacités des collectivités locales, il n'existe ni référentiel des métiers, ni stratégie nationale de formation des acteurs locaux.

La législation prévoit la réalisation d'audits pour s'assurer de la bonne gestion financière des collectivités locales, mais dans la pratique ces audits ne sont pas réalisés.

Il n'existe pas non plus de prescriptions quant à la participation citoyenne à la gestion des collectivités locales, ni de pratique de concertation avec la société civile au niveau des différentes collectivités.

Ni la législation, ni la réglementation ne prescrivent la mesure des performances des collectivités locales. Aucun exercice d'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux n'est mené.

Enfin, le Congo ne dispose pas de stratégie urbaine pour gérer le processus d'urbanisation, bien que le pays ait l'un des niveaux d'urbanisation les plus élevés en Afrique centrale.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 17 sur 40, le Congo fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Les réformes suivantes sont nécessaires pour rendre l'environnement plus favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** devrait concerner le respect des dispositions de la Constitution qui institue les collectivités locales. En effet, aucune disposition de la Constitution ne limite la création des collectivités locales aux seules zones urbaines. Selon la lettre de la Constitution, le principe de l'égalité des citoyens et de leurs droits à jouir des mêmes libertés est en faveur de l'institution de communes, aussi

bien en milieu urbain qu'en milieu rural. La réforme devrait consister à mettre en place une décentralisation intégrale et des assemblées et des exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire.

• **La deuxième réforme** concerne le partage et la clarification des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales. La formulation identique des compétences, aussi bien pour les communes que pour les départements (alors que les territoires communaux sont compris dans les territoires départementaux), est un risque de conflit de compétences. D'autre part, la réforme devrait aider à définir un transfert systématique et non la procédure au cas par cas préconisée par la loi 10-2003 du 6 février 2003. En effet, selon cette loi, «les modalités d'exercice par les collectivités locales des compétences transférées s'effectuent, en tant que de besoin, par voie réglementaire, après examen, par le comité technique d'évaluation de la décentralisation, du rapport de la collectivité locale concernée, du représentant local de l'Etat ou du ministère dont la compétence transférée est gérée». Cette procédure ponctuelle et individuelle qui implique la multiplication des négociations avec chaque administration centrale ou ministère pour chacune des compétences à transférer n'est pas réaliste; elle n'est pas de nature à renforcer le processus de transfert des compétences. Cette réforme aura pour objectif de lever les imprécisions quant à l'attribution des compétences aux différents échelons de collectivités locales et à rendre effective la signature des conventions de transfert entre l'Etat central et les collectivités locales, en instituant un dialogue structuré à travers les associations nationales de collectivités locales.

• **La troisième réforme** devrait s'intéresser aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Les textes légaux et réglementaires précisent que la base de l'évaluation d'une charge à transférer est constituée, d'une part, par la capacité financière de la collectivité locale appréciée en fonction du potentiel fiscal et, d'autre part, par le besoin de financement apprécié en fonction du montant des dépenses découlant du transfert de la compétence. L'évaluation des charges est dévolue au comité technique d'évaluation de la décentralisation. Quoi qu'il en soit, les ressources transférées doivent être équivalentes à celles mises en œuvre par l'Etat avant transfert pour l'exercice de ces compétences. En outre, toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités locales, du fait des modifications par l'Etat des règles relatives à l'exercice des compétences, doit être compensée par l'octroi de ressources d'une valeur équivalente. La loi précise enfin que les ressources à transférer en compensation des charges sont constituées par des transferts de fiscalité et la dotation globale de décentralisation. Cette dernière doit assurer la compensation intégrale des charges en finançant les soldes non couverts par les transferts d'impôts. Dans la pratique, cette législation n'est pas appliquée. Non seulement les transferts tardent à arriver, mais globalement ils sont irréguliers et instables. L'évaluation du coût des compétences transférées n'est pas encore faite; en conséquence, le dimensionnement du montant national de la dotation globale de décentralisation ne prend en compte aucun critère objectif. Le déséquilibre vertical en défaveur des collectivités locales est un des points que la réforme devrait s'atteler à atténuer pour assurer le financement de la décentralisation.

• **La quatrième réforme** concerne la mise en place des mécanismes favorisant la transparence dans la gestion financière locale et une meilleure performance des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux. Selon les textes d'orientation de la décentralisation, le contrôle des budgets des collectivités locales ainsi que celui des comptes des ordonnateurs et des comptables est prévu par les textes. Cette préoccupation est reprise par l'article 34 de la loi n°8-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales; elle est organisée par l'arrêté n°11 479 MEFB/CAB portant attribution et organisation des services de la Direction générale du contrôle financier. La réforme devrait compléter le dispositif par la prescription d'audits financiers et des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux.

• **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. En 1954-1955, Brazzaville, Pointe-Noire et Dolisie, toutes trois situées dans la partie méridionale du pays le long du chemin de fer Congo-Océan, rassemblaient 135 000 habitants, soit 16 à 17 % de la population totale. Même si l'on avait ajouté à cela les habitants des petits chefs-lieux et, en général, des agglomérations de brousse dites «centres extra-coutumiers», on ne serait certainement pas arrivé à 20%. Aujourd'hui, les trois villes totalisent environ 2 400 000 habitants, Brazzaville comptant environ 1 500 000 habitants, Pointe-Noire 800 000 habitants et Dolisie 85 000 habitants. Le Congo présente le taux d'urbanisation le plus élevé d'Afrique au sud du Sahara, avec près de 70%, comparable à celui de la France ou de l'Italie. Cette très forte concentration de la population dans les villes accentue, dans le reste du territoire, l'impression de vide démographique de ce pays très faiblement peuplé. La densité moyenne atteint à peine 12 habitants/km² en 2010. Cette impression de vide est accentuée par le fait que les 4/5 de la population urbaine se rassemblent en réalité le long d'un axe unique, confiné dans l'extrême-sud du pays, et qui relie entre elles les deux grandes métropoles du pays: Brazzaville, capitale politique et port fluvial sur le fleuve Congo, et Pointe-Noire, le port maritime. Ces chiffres montrent l'impérieuse nécessité d'anticiper les transformations du peuplement et de réfléchir à un meilleur aménagement du territoire national. La réforme devrait accorder une attention particulière à la mise en place d'une armature urbaine nationale équilibrée, afin de libérer le potentiel économique de tous les centres urbains et des territoires qu'ils polarisent. ■

Bibliographie – Congo

- Constitution de janvier 2000
- Loi n° 1-2000 du 1^{er} février 2000 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003 portant transfert de compétences aux collectivités locales
- Loi n° 08-2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale
- Water, Electricity and Urban Development Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Côte d'Ivoire

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des collectivités locales en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources locales décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne à la gestion des collectivités locales, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

La Côte d'Ivoire a une politique de décentralisation ancienne régie par la loi française n° 55-1489 du 18 novembre 1955. Cette politique s'est progressivement confirmée par diverses lois de 1985 à 2003. Un certain nombre de décrets d'application ont ensuite été pris à partir de 2005 pour opérationnaliser les transferts de compétences aux collectivités locales. La structure administrative du pays comprenait alors 19 régions, 58 départements, 245 sous-préfectures ayant à leur tête des sous-préfets nommés, 197 communes et 2 villes (Abidjan et Yamoussoukro). La Constitution d'août 2000, dans son chapitre XII, « Des collectivités locales », stipule que les collectivités locales sont la région et la commune et que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. La crise sociopolitique et la guerre civile ont remis en cause plusieurs des acquis de cette longue et volontariste politique de décentralisation. Après la crise sociopolitique, le conseil des ministres du 28 septembre 2011 a pris une ordonnance d'orientation sur l'organisation générale de l'administration ivoirienne. Aux termes de ces dispositions, l'ordonnance prise adopte trois points de modification substantielle qui concernent : la suppression du département en tant qu'entité décentralisée et donc la suppression des conseils généraux, la suppression du district en tant qu'entité décentralisée ; la suppression de la ville en tant qu'entité décentralisée ; la fixation d'un nouveau type d'entité territoriale déconcentrée dénommée le district, constitué d'un regroupement de régions. La région et la commune sont désormais les deux types de collectivité locale chargés d'assurer la pleine implication des populations dans la gestion de leurs affaires. Quant au district, il a la mission de conduire, entre autres, les grands projets d'aménagement suprarégional, de faire émerger les potentialités économiques et culturelles des grands ensembles ainsi constitués. La seconde ordonnance porte réorganisation du territoire national, d'une part, au titre de la déconcentration à 12 districts, 2 districts autonomes, 30 régions, 95 départements, 497 sous-préfectures et 800 villages, d'autre part, au titre de la décentralisation,

le pays compte 30 régions et 1 281 communes. Le conseil des ministres qui s'est tenu le mercredi 4 juillet 2012 a été sanctionné par la signature d'un décret portant sur la création d'une nouvelle région, de 12 nouveaux départements et de 12 nouvelles sous-préfectures en Côte d'Ivoire. Pour les transferts de compétences, la loi prescrit deux conditions bien distinctes : la première énonce que les transferts s'opèrent sur proposition des ministres intéressés par décret pris en conseil des ministres. La seconde prescrit qu'aucun transfert ne peut être décidé sans mesures d'accompagnement. Les communes ne sont pas créées sur l'ensemble du territoire national, et les élections locales n'ont jamais concerné l'ensemble du territoire. Les élections locales fin 2012 ont concerné les 197 communes initiales et les 31 régions.

Les montants nationaux des subventions aux collectivités locales sont déterminés de manière *ad hoc*, et leur répartition aux collectivités locales n'est pas transparente. Avec la crise sociopolitique et la guerre qu'a connues le pays, les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont devenus inexistantes.

Les principaux impôts locaux sont déterminés par l'Assemblée nationale, et leur collecte est assurée par les services déconcentrés de l'Etat. L'article 107 du régime financier des collectivités locales stipule que « le conseil de la collectivité locale ne peut instituer aucune taxe et impôt qui n'aient au préalable été créés par la loi ».

En matière de renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni législation ni institut pour la formation des personnels communaux. Toutefois, des initiatives existent dans le cadre de projets-programmes de la coopération internationale. L'Etat met souvent à la disposition des communes des fonctionnaires qui sont régis par le statut de la fonction publique et pris en charge par l'Etat pour leur rémunération.

Les audits des collectivités locales sont prescrits par la loi et réalisés par l'autorité de tutelle ; mais ces audits ne sont pas réalisés de manière régulière.

Par ailleurs, la loi ne prévoit pas l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux.

Il n'existe pas de législation nationale sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, mais des cadres de concertation existent dans une grande partie des collectivités locales.

Avec aujourd'hui un taux d'urbanisation à 51%, la Côte d'Ivoire a connu une croissance sans précédent de sa population urbaine. Sur la période 1960-2010, la population totale a été multipliée par 8, la population rurale par 3, la population urbaine par 30. Cependant, depuis une dizaine d'années et le début de la crise sociopolitique, les moyens financiers importants qui étaient dédiés à sa mise en œuvre se sont asséchés. Mais l'actuelle phase de reconstruction est marquée par des investissements conséquents dans le secteur urbain.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 20 sur 40, la Côte d'Ivoire fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent de réels efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait concerner le financement des collectivités locales. Les transferts de l'Etat – la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le Fonds d'investissement et d'aménagement urbain (FIAU) – requièrent une refonte totale. En effet, si pour le FIAU, la subvention est fonction des projets soumis par les collectivités locales et acceptés, il n'en est pas de même pour la DGF. Instituée par le décret n°98-05 du 14 janvier 1998, elle est affectée à la couverture des dépenses récurrentes des communes comme les frais de personnel, de carburant, etc. Cependant, il faut relever que dans la pratique, le décret de 1998 fixant à 2% le montant des impôts nationaux à transférer aux collectivités locales n'a jamais été appliqué. En effet, le montant global des subventions aux communes n'a jamais atteint les 10 milliards de francs CFA, alors que le produit des 2% d'impôts nationaux était estimé en 1998 à quelque 21 milliards de francs CFA. La suppression des départements, la création des régions et l'ambition de voir les collectivités locales jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre du Plan national de développement (PND 2012-2015) requièrent la réforme du système des transferts.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. La fiscalité locale ivoirienne est largement perfectible. Le pays est un des rares où les collectivités locales ne disposent pas d'un champ fiscal propre. Chaque année, la loi de finances fixe les impôts dont les produits seront cédés pour partie aux collectivités locales. Elle fixe également les règles de répartition des impôts entre l'Etat et les collectivités locales, d'une part, et entre collectivités territoriales, d'autre part. Aucun impôt local n'est donc exclusivement destiné aux collectivités locales; tous les impôts sont partagés entre l'Etat et les collectivités locales. Mais très souvent, il arrive que l'Etat change les règles de partage des produits des principaux impôts locaux sans concertation avec les collectivités locales; ces dernières découvrent alors qu'elles sont amputées de parts importantes de leurs ressources après adoption

des lois de finances. La réforme devrait permettre non seulement de refondre les systèmes existants de transferts, mais aussi de prendre en compte les nouvelles options en matière de décentralisation décidées par les nouvelles autorités. Concernant les taxes et redevances que les collectivités locales sont en droit de lever, il sera important de renforcer leurs capacités.

- **La troisième réforme** pourrait concerner le renforcement des administrations locales. En Côte d'Ivoire, il n'existe ni législation, ni institut pour la formation des personnels communaux. Les fonctionnaires locaux sont recrutés selon des modalités fixées par la loi portant statut du personnel des collectivités territoriales. D'autre part, dans le cadre de la décentralisation des politiques sectorielles, l'Etat a transféré certains maillons de la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles aux collectivités locales. Et sur cette base, le personnel correspondant aux maillons à transférer aux collectivités locales leur a été systématiquement affecté. Les arrangements sont alors multiples: ce personnel est soit payé directement par l'Etat central, soit payé les collectivités locales sur fonds reçus de l'Etat central. Cette solution, si elle a permis une prise en charge des services publics locaux par les collectivités locales, a cependant deux inconvénients. Le premier est que dans la pratique, ce personnel est plus redevable à l'Etat qu'aux collectivités: les exemples où ces fonctionnaires refusent de prendre en compte les indications des collectivités locales au profit de leurs structures d'origine sont légion. Le second inconvénient est que la question du renforcement des capacités des personnels des collectivités locales devient plus complexe, car les fonctionnaires affectés au niveau local ne sont pas sûrs de continuer leur carrière à ce niveau. L'élaboration d'une véritable stratégie de formation et d'un référentiel des métiers des collectivités locales devrait permettre de poser les bases d'une stratégie durable de renforcement des ressources humaines des administrations locales.

- **La quatrième réforme** devrait concerner la transparence dans la gestion publique. Les audits des comptes des collectivités locales sont faits de manière irrégulière, et aucune évaluation de la performance des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux n'est réalisée. L'Inspection générale du Trésor semble démunie en personnel et n'arrive pas à remplir les tâches qui lui sont dévolues. La réforme pourrait mettre l'accent sur les conditions d'amélioration de la qualité de la dépense publique locale de manière générale, en opérationnalisant les audits et l'évaluation des performances. ■

Bibliographie – Côte d'Ivoire

- Constitution de 2000
- Loi n°2003-208 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.
- Loi n°2003-308 du 7 juillet 2003 portant transfert et répartition de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Djibouti

18/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Pays en guerre dans les années 90, Djibouti n'est revenu à la paix qu'après deux accords de paix au début des années 2000. Les élections présidentielles qui suivirent marquèrent le retour à un ordre constitutionnel normal, et la décentralisation s'imposa comme modalité de sortie de crise. Le texte de l'accord de paix prévoyait l'introduction du multipartisme complet mais aussi la mise en œuvre d'une décentralisation effective. C'est dans ce cadre que le pays s'est doté d'un dispositif juridique et notamment de la loi n°174 portant décentralisation et statut des régions. Pour les décideurs nationaux, l'objectif de la décentralisation est d'instaurer une gouvernance locale concertée et participative et rendre plus efficaces les actions de l'Etat en rapprochant l'administration de l'administré, promouvoir la participation des opérateurs économiques dans le développement des collectivités et permettre la participation de la société civile à la gestion de la chose publique. Cependant, jusqu'en 2006, l'Etat nommait les gouverneurs régionaux et les administrateurs de district. En 2006, les premières élections régionales furent organisées, et les assemblées qui en étaient issues furent investies d'un mandat de six ans. L'organisation des premières élections régionales et communales inaugura ainsi une nouvelle forme de gouvernance, axée sur le niveau local. En 2010, l'Assemblée nationale, par la loi constitutionnelle n°92/AN/10/6^eL du 21 avril 2010 portant révision de la Constitution, ancre définitivement la décentralisation dans le paysage institutionnel national. Le titre X réservé aux collectivités territoriales stipule que les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public qui jouissent de l'autonomie administrative et financière. Les collectivités territoriales sont les régions, les communes et toute autre collectivité territoriale à statut particulier. Elles sont administrées librement par des conseils élus. L'article 87 de la Constitution précise que les missions, l'organisation, le fonctionnement et le régime financier des collectivités territoriales sont déterminés par une loi organique. L'organisation administrative et territoriale de la République de Djibouti est basée sur la déconcentration des services de l'Etat. Le découpage administratif comprend le district et le poste. Les districts sont dirigés par les commissaires de la République, et les postes par des chefs

de poste. Pour la décentralisation, le pays compte 5 régions et 3 communes qui composent la capitale. En janvier 2012, les secondes élections locales et régionales se sont tenues, mettant en place des conseils et des exécutifs nouveaux sur toute l'étendue du territoire national.

En matière de transfert de compétences, la seule compétence effectivement transférée vers les collectivités territoriales est celle relative à l'état civil, et ce, malgré le décret portant transfert et répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et la mise en place du comité de suivi des conditions de transfert de compétences. Cependant, le travail de suivi des conditions et modalités de transfert des ressources financières pour l'exercice des compétences transférées n'a pas atteint les résultats escomptés. Les transferts réalisés sont épisodiques et ne permettent aucune marge de manœuvre aux collectivités locales.

En matière de fiscalité locale, la promesse du gouvernement de mettre en place une fiscalité effective prévue par le décret d'application n'a pas été honorée. Les impôts locaux sont la patente, la licence, la contribution foncière sur les propriétés bâties et la contribution foncière sur les propriétés non bâties.

Les communes djiboutiennes souffrent d'une insuffisante capacité institutionnelle à mettre en œuvre des programmes. Le personnel communal est généralement de niveau subalterne, il n'existe ni référentiel de métiers, ni stratégie nationale de renforcement des capacités.

Dans la pratique, les audits ne sont qu'occasionnels, malgré le fait que les textes réglementaires de la décentralisation prévoient la réalisation régulière d'audits indépendants des comptes des collectivités locales.

Il n'existe pas de cadres de concertation dans les collectivités territoriales pour renforcer la participation des populations à la gestion des affaires locales, et aucune législation sur la participation n'existe.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas prévue par les textes de Djibouti.

Le pays n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 18 sur 40, Djibouti fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour améliorer cette situation, un certain nombre de réformes doivent être entreprises sans délai.

- **La première réforme** concerne le pilotage stratégique du processus de décentralisation. Au-delà de la phase d'adoption des dispositions législatives et réglementaires, la mise en œuvre de la politique de décentralisation devrait faire l'objet d'une planification fixant les objectifs, les moyens et les étapes de réalisation et un système de suivi-évaluation des institutions mis en place. Dans la pratique, le processus de décentralisation suit le rythme des initiatives conjointes du gouvernement et des bailleurs de fonds et est très souvent impulsé par les discours de politique générale du chef de l'Etat à l'approche des périodes électorales et/ou par des discours de fin de mandat des élus locaux. Lorsque les autorités agissent, notamment par le biais de textes normatifs, on constate des lenteurs et des délais importants entre le vote des lois et leur application concrète par décret. A cet égard, certains décrets d'application de la loi 2002 ont été publiés cinq ans plus tard. Ce retard démontre la réticence de certaines administrations de l'Etat central à respecter l'agenda de mise en œuvre du processus de décentralisation. En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de mettre en place une fiscalité effective prévue par l'article 5 alinéa 2 du décret n'a pas été honorée. Susciter le pilotage stratégique du processus suppose la revitalisation du Comité ministériel pour la décentralisation (CMD), appuyé par un comité technique, le Comité national pour la décentralisation (CND). Ces instances ont été créées par décret mais n'ont pas encore été réunies. Ces deux comités concevront à partir du centre toute la coordination et la surveillance qui seront nécessaires pour orienter le processus de décentralisation. La réforme devrait proposer une gestion stratégique du processus en identifiant le rôle des institutions concernées et en proposant des modalités de renforcement de leurs capacités.

- **La deuxième réforme** concerne le processus de transfert des compétences aux collectivités locales. Le système administratif et régional à Djibouti est traditionnellement fortement centralisé, malgré l'élection d'assemblées et d'exécutifs élus à la tête des régions et des communes. Les cinq régions du pays sont administrées par des gouverneurs de région qui sont également responsables de la coordination des services décentralisés d'Etat, en principe. Dans la pratique, la décentralisation demeure en grande partie inefficace par le déficit de transfert de compétences aux régions et la décentralisation des ressources financières. La situation a engendré des inégalités régionales, et des politiques inefficaces qui ont pour origine et pour effet une pression excessive sur les services centraux. Relancer le processus de transfert des compétences implique la revitalisation du Comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités locales créé par arrêté n°2007-0432/PR/MID. Son rôle serait ici crucial et permettrait de faire respecter de manière efficace

le calendrier établi. Mais l'irrégularité, voire la quasi-inexistence, des réunions de cette instance, les faibles moyens financiers et humains et les difficultés d'accès aux documents établis par ledit comité sont autant de contraintes au transfert de compétences entre l'Etat et ses collectivités territoriales.

- **La troisième réforme** concerne la décentralisation fiscale et financière. Cette dernière est au cœur du processus de renforcement des entités décentralisées. Tous les autres aspects de la décentralisation dépendent de la façon dont le volet financier est mis en œuvre. Par exemple, l'efficacité de la livraison des services dépend de l'attribution proportionnée et opportune des ressources aux collectivités locales, aussi bien que de la gestion transparente et efficace de ces ressources. Le processus de détermination et de paiement des fonds ainsi que la gestion et l'attribution de ces fonds aux activités prévues, les initiatives de génération locale de revenus et l'engagement des acteurs nationaux à appuyer le processus de transfert de ressources aux entités décentralisées participent du renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales. Les montants nationaux à transférer aux collectivités locales devraient être basés sur une « formule d'égalisation » qui tienne compte de la population, du seuil de pauvreté, de l'éloignement, des potentialités de développement de ressources – parmi d'autres facteurs. De la transparence et de la prévisibilité des transferts dépendra la capacité des collectivités locales à planifier leurs actions.

- **La quatrième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Avec un taux d'urbanisation approchant les 80%, Djibouti connaît les effets négatifs d'un déficit d'anticipation du processus de transformation de son peuplement. En effet, en dépit des efforts déployés par le gouvernement et ses partenaires au développement dans ces dernières années, la pauvreté et l'extrême pauvreté urbaines ont augmenté. Ainsi, dans la ville de Djibouti, les bidonvilles croissent rapidement, contre toutes les règles de la planification. L'accès aux infrastructures de base, telles que l'eau potable, le système d'égouts, le logement et le transport est très faible, et le chômage et la marginalisation s'aggravent vertigineusement. Une population « flottante » contribue à la dégradation des équipements publics et de l'environnement urbain. À Djibouti, la gestion urbaine fait partie des compétences partagées de trois ministères (Logement, Finances et Intérieur). Le district de Djibouti, qui est sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, n'est pas une entité autonome. Cela est source de nombreux problèmes dont le moindre n'est pas l'absence d'une répartition claire des responsabilités. La réforme devrait permettre d'élaborer une stratégie urbaine nationale et de définir de manière coordonnée l'implication des différents acteurs nationaux et locaux. ■

Bibliographie – Djibouti

- Constitution de septembre 1992
- USAID (2005), Decentralization and Capacity Building in Djibouti
- Abdoukader Hassan Mouhoumed (2011), Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation en République de Djibouti : réflexion sur les enjeux, les limites et les perspectives d'avenir

Egypte

18/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales élues mais exécutifs nommés	2
4. Transferts imprévisibles et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni cadre de référence, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des CL	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale sur la participation citoyenne à la gestion des CL, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation des performances des CL	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

L'Egypte est un pays traditionnellement centralisé, héritage ancien de l'époque pharaonique, du système monarchiste d'administration territoriale et du système nassérien qui lui a succédé. Avant 1952, l'Egypte était divisée en 14 provinces. Chaque province était dirigée par un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement central (ministère de l'Intérieur) sauf les régions désertiques placées sous le contrôle du ministère de la Guerre. Plusieurs étapes et lois ont été mises en place en vue d'une déconcentration et d'une décentralisation du pays. La première avancée est réalisée en 1960 où une loi crée les gouvernorats et délègue aux autorités locales de nombreuses fonctions. La seconde étape est la Constitution du 11 septembre 1971 qui prévoit des collectivités locales dotées de la personnalité morale et d'une certaine autonomie (article 161 de la Constitution). Cette même année, la loi n°57/1971 promulgue les nouveaux principes constitutionnels et tente d'accroître l'efficacité des gouvernements locaux. La troisième étape de l'ancrage de la décentralisation se situe en 1975 puisque deux autres collectivités locales sont créées : l'arrondissement (*hayy*) et le district rural (*markaz*). Dans la même foulée, est créé en 1981 un Haut-Conseil pour l'administration locale composé des gouverneurs, des présidents des conseils locaux au niveau du gouvernorat, sous la direction du Premier ministre. Une législation abondante a été mise en œuvre depuis pour opérationnaliser les transferts de compétences aux collectivités locales, même si certains textes réglementaires manquent.

Le découpage territorial comprend trois niveaux : a) les gouvernorats, au nombre de 29 ; b) les districts, au nombre de 433, qui sont les unités administratives majeures des gouvernorats, sauf les gouvernorats des quatre grandes villes – le Caire, Alexandrie, Port Saïd et Suez – qui n'ont pas de district, à l'exception d'Alexandrie qui en a un ; c) les arrondissements (220), les villes provinciales, les villes et les unités de villages. Toutes les villes provinciales sont des capitales de gouvernorat, sauf Shubra al Khayma, dans le gouvernorat de Qalyubiya, dont la capitale est la ville de Banha. Les villes provinciales sont divisées en arrondissements, comme les grandes villes.

Les unités de village comprennent le village-mère et les villages-satellites. Le gouverneur est nommé directement par décret présidentiel. Le responsable exécutif du district est le chef du district (*ra'isal-markaz*), il est nommé par le Premier ministre. Le chef exécutif des villes est le maire (*ra'isal-madina*), il est nommé par un décret du gouvernorat, comme les chefs de village et d'arrondissement. Cependant, les conseils des collectivités locales sont élus.

Les transferts financiers de l'Etat central vers les autres sphères de gouvernance (gouvernorats, districts et arrondissements) sont peu stables, ils ne sont pas prévisibles et ne permettent pas une fourniture efficiente des services publics locaux.

En Egypte, il y a aussi un champ de ressources propres et partagé entre l'Etat et les collectivités locales. Le champ partagé comprend : 50% des recettes des impôts sur les exportations et les importations ; 50% des recettes des impôts sur les valeurs mobilières ; 50% des recettes des impôts sur les bénéfices des activités commerciales et industrielles ; 25% des recettes des impôts sur les terrains agricoles. Le champ propre comprend les impôts sur les véhicules et les autres moyens de transport et les impôts sur les activités de spectacles et de loisirs. Mais dans tous les cas, les collectivités locales ne peuvent changer ni la base, ni le taux des impôts locaux.

L'Egypte ne dispose ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des métiers des collectivités locales. Il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales et peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

De nombreuses institutions existent et sont en principe en charge du contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Il s'agit du *Supreme Committee of Local Administration*, le ministère du Développement local et certaines institutions centrales comme la *Central Authority for Organization and Administration* et la *Central Agency for Audits*. Cependant, la réalisation de ces audits est occasionnelle.

En Egypte, il n'y a pas de législation spécifique et pas de cadres locaux de concertation sur la participation.

Il n'y a aucune législation et aucun exercice d'évaluation des performances des collectivités locales.

Compte tenu du taux élevé d'urbanisation et de la grande ville du Caire, plusieurs initiatives ont été développées pour appuyer le secteur urbain, et de nombreux programmes ont été mis en œuvre.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 18 sur 40, l'Égypte fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Améliorer l'environnement favorable aux villes et autorités locales appelle un certain nombre de réformes.

- **La première réforme** est le renforcement de l'autonomie locale. En Égypte, les responsables des collectivités locales, parce que nommés, ont du mal à adapter les dépenses publiques aux préférences locales. Tout d'abord, même si certains gouverneurs parviennent à améliorer l'application territoriale des politiques publiques, l'ensemble du système d'organisation verticale des pouvoirs pèse contre les préférences locales. Le gouverneur est investi des pouvoirs financier et administratif sur les services déconcentrés de l'État, mais son autorité ne peut infléchir les changements opérés par les ministères dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. En second lieu, les chefs des services déconcentrés de l'État sont des membres du conseil exécutif du gouvernorat et rapportent à leurs ministères centraux; ce qui signifie que les services déconcentrés de l'État ont peu d'obligations vis-à-vis des initiatives du gouverneur. Troisièmement, le ministère sectoriel a le pouvoir de recruter, de licencier et de promouvoir les cadres locaux, ce qui renforce la redevabilité de ces derniers vis-à-vis de l'État central. D'autre part, la plupart des gouverneurs sont nommés en dehors de la sphère des collectivités locales (presque 70% des gouverneurs sont d'anciens militaires ou policiers). Enfin, l'Égypte est sans doute l'un des rares pays africains où l'Assemblée du peuple est chargée de l'approbation des budgets et des plans des collectivités locales. La réforme devrait, dans un premier temps, renforcer l'esprit et la lettre de l'article 162 de la Constitution qui prescrit l'élection des membres des conseils locaux populaires et de l'exécutif local et l'autonomie locale. La réforme devrait ensuite se pencher sur l'articulation entre décentralisation et déconcentration dans le sens d'un renforcement de l'autonomie locale.

- **La deuxième réforme** devrait mettre l'accent sur une clarification de la répartition des compétences entre différentes sphères de gouvernance. En principe, les textes législatifs répartissent les compétences, mais les textes réglementaires font défaut pour détailler les différents maillons des compétences. Mieux, ce sont souvent les textes eux-mêmes qui introduisent une dose d'incertitude. Par exemple, selon la législation, un service assigné à une sphère de collectivités locales ne signifie pas que le service sera nécessairement fourni par le niveau local, car souvent des services sont assurés par plusieurs sphères de gouvernance. C'est ainsi qu'il existe beaucoup d'exemples de compétences concurrentes: santé (l'approvisionnement

est régional ou central, la distribution est locale), bien-être social (pensions au niveau central, etc.), transport (routes nationales et locales), environnement (la localité peut agir en tant qu'agent du gouvernement central), hygiène (traitement régional des eaux d'égout mais collecte locale des déchets) et éducation primaire (certification de professeurs et certains aspects de l'ensemble de programmes d'études au niveau central, normes de services des professeurs et barèmes de rémunération fixés par le gouvernorat et choix des manuels par l'école). La réforme s'appesantira sur une répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales, d'une part, et entre ces dernières, d'autre part. La réforme mettra un accent particulier sur l'élaboration de textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'opérationnalisation des compétences transférées aux collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers de l'État aux collectivités locales. Deux modalités de transfert existent. Tout d'abord, la fiscalité partagée. Si 50% des produits de ces impôts sont reversés aux collectivités locales selon le lieu de la collecte, les 50% restants sont transférés aux fonds communs pour être distribués à tous les gouvernorats, à l'exclusion du Caire et Alexandrie, selon une formule spécifique. Le taux de la surtaxe n'est pas stable et a changé au fil du temps. Cette source de revenu contribue considérablement aux recettes fiscales locales: presque 40%. Le second transfert est constitué des «fonds communs», administrés par le ministère des Finances. Cependant, la façon dont ces ressources sont distribuées parmi les gouvernorats éligibles est décidée après une consultation du ministère du Développement local. Les critères d'allocation des ressources aux gouvernorats prennent en compte la population, le secteur géographique et les besoins. Ces ressources pèsent près de 30% des budgets des gouvernorats, particulièrement ceux de la Haute et la Basse Égypte. Enfin, les transferts sur les bénéfices de l'autorité du Canal de Suez sont distribués par le ministère des Finances à cinq gouvernorats: 50% à Ismaïlia, 30% à Port Saïd et Suez, 10% au Sinaï du nord et 10% au Sinaï du sud. La réforme devrait proportionner les transferts financiers de l'État central vers les autres sphères de gouvernance (gouvernorats, districts et arrondissements) pour qu'ils soient à la hauteur du coût des compétences transférées. Elle devrait rendre les transferts prévisibles et stables pour permettre une fourniture efficace des services publics locaux et éviter qu'ils creusent les disparités territoriales (impôts sur l'import-export, Canal de Suez, etc.). ■

Bibliographie – Égypte

- Constitution de 1971
- Ebel and Amin (2006), Egyptian intergovernmental Relations and fiscal Decentralization Diagnostics and an Agenda for Reform
- CGLU (2009), Rapport, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée

Erythrée

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire quant aux compétences des CL en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts imprévisibles et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	3
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Exigence d'audits réguliers et indépendants des CL, mais réalisation de ces audits occasionnelle	2
8. Pas de législation nationale sur la participation citoyenne à la gestion des CL, mais existence de cadres locaux de concertation	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Ancienne province de l'Ethiopie, l'Erythrée a, depuis son indépendance en 1991, mis en place un processus d'élection des assemblées et des exécutifs pour gérer les villages, les districts et les provinces. Entre 1993 et 1997, l'Etat central et les collectivités locales ont subi une série de réorganisations. En 1996, le découpage territorial de l'Erythrée a été restructuré, et le pays est passé de dix provinces à six zones ou régions semi-autonomes, chacune composée de plusieurs sous-zones. Les zones sont administrées par des gouverneurs et ont leurs propres assemblées locales. Au niveau central, le ministère en charge des collectivités locales veille sur les affaires locales et se concentre sur la formulation de la politique, les règlements et la recherche et le renforcement des capacités du personnel, laissant les responsabilités de la mise en œuvre aux gouvernements régionaux et locaux.

La loi de 1996 relative aux gouvernements locaux, renforcée en 2004, comporte des dispositions visant à améliorer les opportunités pour les femmes au sein des gouvernements locaux érythréens.

La Constitution en son article premier, « l'Etat de l'Erythrée et son territoire », stipule en son alinéa 5 que l'Erythrée a un gouvernement unitaire divisé en unités de collectivités locales ; les compétences et les fonctions de ces collectivités locales seront déterminées par loi.

Les textes législatifs et réglementaires ne sont pas tous pris, ce qui constitue une contrainte à la bonne prise en charge des compétences transférées par l'Etat central.

Les 56 sous-zones sont placées sous la responsabilité d'assemblées régionales élues pour cinq ans. Les dernières élections locales se sont tenues en 2010 et en 2011.

Différents transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont mis en place par l'Etat central. Mais ni les montants nationaux de ces transferts, ni les modalités de répartition aux collectivités locales ne sont connus d'avance, ce qui est une limite importante à l'autonomie et à la planification locale.

Les collectivités locales ont une autorité importante pour définir des politiques et édicter des règlements, pour lever des impôts, approuver des budgets et nommer le personnel exécutif à leurs niveaux respectifs. Elles ont un pouvoir discrétionnaire pour lever des impôts à des taux « déterminés localement dans la collectivité locale » aussi longtemps que ces impôts « ne sont pas interdits par des politiques financières de l'Etat central ».

En Erythrée, il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel des métiers des collectivités locales. Cependant, quelques initiatives locales de renforcement des capacités sont notées dans le cadre d'interventions particulières de la coopération internationale.

La législation érythréenne ne prévoit pas de textes particuliers sur le contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Cependant, le ministère en charge des collectivités locales approuve les budgets et les audits. Par contre, la réalisation de ces audits est occasionnelle, contrairement à l'approbation du budget qui obéit à un calendrier précis.

La Constitution érythréenne accorde une large part à la participation des populations dans la gestion de l'Etat et des collectivités locales. Une grande partie des articles de la Constitution y fait référence. Cependant, l'Erythrée n'a aucune législation en matière de participation des populations à la gestion des affaires locales. Mais de nombreux cadres de concertation existent, hérités de l'option populaire et socialiste du régime en place. Ces cadres de concertation sont actifs dans les processus de planification locale.

L'Erythrée n'a pas de législation particulière sur l'évaluation des performances des collectivités locales quant à la fourniture des services publics locaux. Il n'y a aucune expérience menée en matière de performance des collectivités locales.

Il n'existe pas de stratégie urbaine nationale en Erythrée.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 21 sur 40, l'Erythrée fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes principales sont suggérées pour améliorer l'environnement des villes et autorités locales.

- **La première réforme** a trait au transfert des compétences aux collectivités locales. L'organisation administrative et fonctionnelle de l'Etat érythréen est significative du manque d'autonomie locale et de la prépondérance de l'Etat central dans la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, les cadres locaux de décision sont responsables devant l'Etat central pour la mise en œuvre des programmes et des politiques. A cet effet, les administrateurs nommés à la tête des provinces sont redevables au gouvernement, alors que les services déconcentrés de l'Etat localisés dans les collectivités locales sont redevables aux départements ministériels dont ils reçoivent les directives. Dans cette configuration, le gouvernement central peut directement mettre en application la plupart des politiques sectorielles sans prendre en compte les collectivités locales. Les transferts de compétences ont été freinés par l'absence de textes législatifs et réglementaires qui devraient en organiser l'application. D'où le fait que le modèle relève plus d'une déconcentration que d'une véritable décentralisation, car globalement les administrations centrales gardent l'initiative, et les populations locales ne sont mobilisées que pour donner leurs avis et suggestions. La réforme devrait aider à la définition de compétences propres des différents niveaux de collectivités locales ainsi qu'à la détermination du rôle exact de l'administration déconcentrée, qui devrait elle-même être mieux organisée et dotée de capacités techniques plus importantes. La réforme devrait aussi proposer les modalités de ces transferts ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires.

- **La deuxième réforme** devrait concerner les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Dans la perspective d'un renforcement du poids des collectivités locales dans la mise en œuvre des dépenses publiques, les transferts financiers doivent être proportionnés au coût des compétences transférées pour résorber le déséquilibre vertical. Ces transferts doivent être inconditionnels, prévisibles et stables afin de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales. Dans cette perspective, la réforme devrait aussi renforcer la transparence dans la gestion publique locale et mettre l'accent sur les modalités de réalisation des audits des comptes financiers des collectivités locales pour améliorer la qualité de la dépense publique locale.

- **La troisième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Après trente années de guerre, l'Erythrée a vu sa structure urbaine démantelée, avec une croissance urbaine essentiellement nourrie par les réfugiés et une base économique totalement désorganisée. Les guerres des années 1998 et 2000 ont eu des effets négatifs sur une base économique des villes déjà faible. Selon un rapport

de la Division des affaires urbaines et des collectivités locales du ministère en charge des collectivités locales, publié en novembre 1995, il y avait 118 483 familles, soit environ 596 537 personnes, vivant en milieu urbain. Cela représentait environ 17% de la population totale. En 2012, le niveau d'urbanisation est estimé à environ 25%. Mais moins que le rythme et l'intensité de l'urbanisation qu'il faut gérer, c'est la vocation économique des villes qu'il faut renforcer. L'Erythrée compte 20 centres urbains: Asmara, Massawa, Assab, Keren, Mendefera, Adikeih, Akordat, Barentu, Nakfa, Tessenei, Ghindae, Dekemhare, Senafe, Segheneity, Adiquala, Afabet, Hagaz, Debarwa, Ghirmaika et Tsorena. Une enquête du ministère du Commerce et de l'Industrie dénombrait 223 unités industrielles importantes dans le pays. La plupart des unités industrielles sont situées dans la ville-capitale, Asmara. D'autres centres industriels urbains sont Massawa (sel, ciment et fruits de mer), Assab (sel, fruits de mer), Ghinda (tanneries), Dekemhare (batteries, biscuits, aluminium, marbre, colle et sacs tissés) et Debarwa (pâtes, biscuits, plastique, aluminium). Les villes du pays ont une fonction économique importante, notamment pour la transformation industrielle, et de ce fait attirent d'importants investissements. La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur la spécialisation fonctionnelle des villes et leur contribution au développement national. Elle devrait trouver des réponses adaptées au problème de l'organisation de l'occupation du sol dans les villes érythréennes. En effet, la plupart des villes érythréennes sont des villes de montagne situées entre 1 000 et 2 500 mètres d'altitude et dont les sites sont souvent difficiles. Le fait que l'urbanisation soit avant tout linéaire, le long des routes principales ou le long du littoral, demande d'accorder une grande attention à la forme des villes et à leur densification, à défaut de quoi l'environnement des villes érythréennes sera difficilement soutenable.

- **La quatrième réforme** a trait au renforcement des capacités des administrations locales. Le système actuel du personnel local est préoccupant. Les collectivités locales à tous les niveaux disposent de très peu de personnel qualifié, car elles ne sont pas appelées à mettre directement en œuvre les politiques publiques au niveau local; les rares cadres sont des personnels de l'Etat détachés. Le pays ne dispose pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales. Il est nécessaire d'élaborer un référentiel des métiers des collectivités locales assorti d'un plan de formation des personnels correspondants. La réforme devrait, enfin, innover sur le rôle des services déconcentrés de l'Etat, qui devraient passer d'opérateurs des politiques et programmes de l'Etat à assistants à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales. ■

Bibliographie – Erythrée

- Constitution de 1997
- Loi de 1996 relative aux gouvernements locaux, modifiée en 2004
- John Miller, Abt Associates Inc., An Assessment of Municipal Management in Eritrea
- Eritrean Housing and Urban Development Study

Ethiopie

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. Législation changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales élues mais exécutifs nommés	2
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente	2
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation des performances des CL	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Pendant le régime du Derg, fortement centralisé (de 1975 à 1991), les municipalités éthiopiennes étaient marginalisées et ne fonctionnaient pas comme autorités locales indépendantes. Après la chute du Derg, le nouveau régime adopta la décentralisation, pierre angulaire de la construction d'un pays démocratique et multi-ethnique.

Depuis 2000, la demande sociopolitique forte pour établir des collectivités locales a engendré une réforme institutionnelle à grande échelle qui a conduit à l'adoption de cadres institutionnels et juridiques en faveur de la décentralisation. Cette réforme institutionnelle combinée avec un engagement fort en faveur de la décentralisation fiscale marque la volonté politique de donner aux collectivités locales un pouvoir direct et transparent en matière de dépenses publiques. L'objectif visé est de créer et renforcer le rôle des collectivités locales pour qu'elles assurent une meilleure participation des populations à la gestion des affaires publiques et une plus grande démocratisation dans les choix concernant la fourniture décentralisée des services publics.

L'Ethiopie a aujourd'hui une structure fédérale avec 9 régions fédérales, 928 collectivités locales et deux villes à statut particulier assimilable à celui des régions fédérales (Addis-Abeba et Dire Dawa). Le pays dispose d'une décentralisation intégrale avec des conseils élus sur toute l'étendue du territoire, mais des exécutifs nommés.

La Constitution éthiopienne est neutre par rapport aux collectivités locales; aucun chapitre ne traite de la décentralisation et ou de l'autonomie locale. Cette neutralité de la Constitution traduit le fait que la législation des collectivités locales est laissée à l'appréciation des régions et non pas du niveau fédéral.

Chaque région doit élaborer sa législation sur les collectivités locales en tenant compte du contexte qui lui est propre. De ce fait, la législation n'est pas toujours cohérente d'une région à l'autre et en harmonie avec le niveau national. Mais globalement, les collectivités

locales éthiopiennes ont des compétences en matière d'éducation, de santé, de justice et de sécurité; elles s'occupent des routes urbaines, du drainage, de la collecte des déchets solides et de l'hygiène.

Le modèle éthiopien octroie aux collectivités locales une marge de manœuvre pour le taux des impôts locaux à l'intérieur d'une fourchette définie par l'Etat central. Cependant, une bonne partie des ressources locales sont collectées par l'Etat central, ce qui fait dire que la décentralisation des dépenses est plus importante que la décentralisation des ressources. Enfin, l'accès au marché financier n'est pas autorisé.

Le cadre fiscal intergouvernemental inclut actuellement un certain nombre de transferts de ressources afin de financer les services publics locaux. Les collectivités locales reçoivent parfois l'aide financière des projets spécifiques de partenaires au développement et des ONG et des transferts conditionnels pour l'investissement à partir des régions ou de l'Etat fédéral. Mais ces transferts de ressources sont imprévisibles et souvent arbitraires.

Il faut toutefois noter que, sur certains points, en Ethiopie les acquis de l'environnement institutionnel favorable aux villes sont importants. L'Ethiopie est l'un des rares pays africains où le niveau régional dispose des trois pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire – indépendants du pouvoir central. Cependant, pour le niveau local, la décentralisation fiscale reste modeste, avec en plus de grandes disparités entre collectivités locales, particulièrement entre les communes urbaines et les communes rurales.

Le gouvernement central, conscient du déficit de capacités au niveau local, a engagé la formation des fonctionnaires locaux dans des institutions nationales et a organisé divers colloques et conférences. Ceux-ci incluent des programmes de formation lancés par le gouvernement pour les élus locaux avec des modules qui concernent la gestion de base, la gestion financière, le développement rural intégré et l'éthique. A ce propos, le Programme national de renforcement des capacités (*National Capacity Building Program, NCBP*) cible 14 secteurs, notamment

la réforme de la fonction publique, la réforme fiscale, la réforme de la justice, la décentralisation, les technologies de l'information et de la communication, le secteur privé, le secteur de la construction, la gestion urbaine, les coopératives, etc. Le gouvernement a aussi mis en place le *District Level Decentralization Program* dans les zones rurales et le *Urban Management Components* dans les zones urbaines pour renforcer les capacités. D'autre part, le *Capacity Building for Decentralized Service Delivery Project (CBDSD)* a été mis en place avec l'appui de la Banque mondiale.

La Constitution éthiopienne ne prévoit pas la réalisation d'audits des comptes des collectivités locales; l'article 101 qui traite de l'auditeur général circonscrit son champ d'action aux ministères et aux agences gouvernementales. La législation sur la participation des citoyens à la gestion des collectivités locales existe, mais les cadres de concertation pour la participation des populations ne sont pas mis en place au niveau des collectivités locales.

Aucun mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales n'existe.

Enfin, l'Éthiopie met en œuvre une véritable stratégie urbaine dénommée *Urban Local Government Development Project*, avec le soutien financier de la Banque mondiale. En effet, malgré un taux d'urbanisation parmi les plus faibles de l'Afrique de l'Est, l'Éthiopie connaît un taux de croissance de la population urbaine de 4% l'an, soit le double de la croissance de la population rurale. Avec un taux d'urbanisation d'environ 20% aujourd'hui, le secteur urbain est à l'origine de 60% de la croissance du PIB, selon la Banque mondiale.

Propositions de réformes

Avec une note de 20 sur 40, l'Éthiopie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes principales sont nécessaires.

- **La première réforme** devrait mettre l'accent sur l'harmonisation de la législation des collectivités locales sur l'ensemble du pays. Si la Constitution éthiopienne donne le détail des prérogatives des régions dans le cadre de la fédération, elle ne fait aucune mention des collectivités locales; la législation concernant ces dernières est laissée à discrétion des régions fédérées sans aucun «garde-fou» par rapport à la cohérence au niveau de l'ensemble de la Fédération. Cette situation se traduit dans la pratique par des législations différentes d'une région à l'autre, mais surtout par une législation changeante et souvent inappropriée. Ce qui fait que les compétences des collectivités locales varient souvent fortement selon les régions. Par exemple, dans les régions d'Ahmara et d'Oromia, la législation des collectivités locales les autorise à recruter du personnel, ce qui n'est pas le cas dans la région d'Afar, où les collectivités locales transmettent leurs besoins en ressources humaines au gouvernement régional qui est chargé de recruter le personnel.

- **La deuxième réforme** concerne l'amélioration de la performance des collectivités locales dans la délivrance des services publics locaux. La situation actuelle – où

l'absence de législation sur la participation des populations à la gestion publique locale se conjugue avec l'absence dans la pratique de cadres locaux de concertation avec la société civile – n'est pas de nature à favoriser une meilleure allocation de la dépense publique locale. Par ailleurs, la législation ne prévoit aucune disposition d'évaluation des performances des collectivités locales en termes d'efficacité et d'efficience. Les audits sont rarement évoqués par les législations régionales. Dans beaucoup de cas, les élus locaux occupent des postes de fonctionnaires, ce qui fait qu'ils sont juges et parties, ce qui complique singulièrement le processus d'évaluation des performances de l'administration municipale.

- **La troisième réforme** concerne le financement des collectivités locales. Sur le plan théorique, l'Éthiopie opte pour que les ressources propres locales financent les compétences locales; sauf que, dans la pratique, la fixation des taux par le niveau central et la faiblesse de la base économique des collectivités locales, particulièrement en zone rurale, ne permettent pas à ces dernières de mobiliser des ressources suffisantes pour prendre en charge les compétences transférées. De ce fait, le déséquilibre vertical en défaveur des collectivités est important. Pour financer ce déséquilibre au niveau régional, d'une part, l'État fédéral transfère une quote-part des ressources au niveau régional, de l'autre, les régions devraient transférer des ressources aux collectivités locales. Si le montant national des transferts du gouvernement central aux gouvernements régionaux est connu (40% du montant des ressources nationales), celui des gouvernements régionaux aux collectivités l'est moins. La détermination du montant que chaque région alloue à ses collectivités locales et les modalités de répartition de ce montant entre ces dernières ne sont pas connues, ce qui empêche toute prévisibilité du budget des collectivités locales. La réforme devrait aider à atténuer le déséquilibre vertical financier flagrant, à définir des transferts qui tiennent compte de l'important processus d'urbanisation en cours et à convenir des modalités d'accès des collectivités locales à l'emprunt et particulièrement au marché financier.

- **La quatrième réforme** concerne le renforcement des capacités des administrations locales. Le niveau du développement institutionnel des collectivités locales est faible en Éthiopie. Si de nombreuses initiatives et programmes existent, la stratégie nationale de renforcement des capacités souffre d'un manque de référentiel des métiers locaux. Par ailleurs, l'harmonisation des différentes formations est plus que nécessaire pour assurer un impact plus important sur le développement institutionnel des collectivités locales. ■

Bibliographie – Éthiopie

- Constitution de décembre 1994
- Capacity Building for Decentralized Service Delivery Project (CBDSD)
- Urban Local Government Development Project (ULGDP), Investment Project, Resettlement Policy Framework, Government of Ethiopia, Ministry of Works and Urban Development
- Urban Local Government Development Project (ULGDP), Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Ethiopia Desk Study

Gabon

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Certaines provisions de la législation sont en conflit avec la Constitution	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation des performances des CL	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Les origines de la décentralisation au Gabon remontent à la période coloniale. En effet, la loi française de 1955 relative à la réorganisation municipale en Afrique occidentale française, en Afrique équatoriale française, au Togo, au Cameroun et à Madagascar érige Libreville et Port-Gentil en communes de plein exercice. Ensuite, la loi n°26/59 du 22 juin 1959 crée les communes rurales et détermine leurs règles de fonctionnement. L'autonomie locale est par la suite introduite à la fin des années 90 dans le sillage de la démocratisation et de la création de la Commission consultative interministérielle sur la réforme administrative (CIRA) en 1997, qui jette les bases de la décentralisation actuelle. L'article 112 de la Constitution mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.

L'article 112 de la Constitution stipule que les collectivités locales s'administrent librement par les conseils élus dans les conditions prévues par la loi, notamment en ce qui concerne leurs compétences et leurs ressources. Le pays connaît un système de décentralisation à deux niveaux : la commune (50) qui comprend la commune urbaine et la commune rurale (mais cette dernière n'est pas mise en place) et le département (47) qui est en même temps circonscription administrative déconcentrée et collectivité locale décentralisée. La province est consacrée comme le niveau par excellence de la déconcentration territoriale, le pays en compte 9. La province est subdivisée en départements à la fois circonscriptions administratives et deuxième niveau de collectivités locales.

Les collectivités locales sont dirigées par deux organes élus : le conseil et le bureau du conseil, sur toute l'étendue du territoire. La Constitution gabonaise prévoit l'élaboration d'une législation particulière pour la décentralisation qui consacre le principe de subsidiarité. Certes, un processus de transfert des compétences est initié à partir de 2009, soit près de quinze ans après le lancement de la décentralisation ; mais dans la pratique, nombre de compétences restent du ressort des ministères techniques

en dépit de la loi ; les seules compétences effectivement transférées sont l'état civil et l'assainissement. L'article 264 de la loi organique n°15/96 du 6 juin 1996 sur la décentralisation dispose simplement que le transfert des compétences prévu par cette loi s'effectue en tant que de besoin selon une programmation proposée par le gouvernement et adoptée par le parlement ; apparemment, il n'y a pas de calendrier précis pour la mise en place de ces transferts.

Par contre, l'ensemble du pays est sous décentralisation, et les conseils locaux sont constitués de membres élus au suffrage universel. Ils élisent les membres du bureau, dont le maire, de manière indirecte.

Au Gabon, malgré la loi, l'Etat ne transfère pas les quotes-parts d'impôts nationaux – l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – aux collectivités locales ; il n'existe pas de textes d'application qui autorisent ces transferts.

Les textes d'orientation de la décentralisation fixent un champ fiscal propre des communes qui comprend les impôts fonciers sur les propriétés bâties et non bâties, les contributions sur les patentes et licences, la taxe d'habitation et la taxe vicinale. Mais la base et le taux de ces impôts sont déterminés par l'Assemblée nationale.

Le niveau de développement institutionnel des collectivités locales reste bas et même très bas pour une bonne partie d'entre elles. En effet, les services publics locaux accusent des déficits importants en personnel technique et administratif. Pour pallier cette insuffisance, la loi prévoit des détachements de personnels de l'Etat auprès des collectivités locales, mais le personnel détaché doit être pris en charge financièrement par les collectivités bénéficiaires, ce qui n'est pas toujours possible. La loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut général de la fonction publique prévoit la mise en place d'une fonction publique locale, même si cette dernière est comprise de manière extensive ; elle comprend selon cette loi «[...] les agents civils, les agents des forces de police des collectivités locales, les sapeurs-pompiers des collectivités

locales, les fonctionnaires ou contractuels des collectivités locales ».

Cependant, il faut relever que la Constitution gabonaise est l'une des rares d'Afrique à anticiper la gestion des conflits de compétence entre les collectivités locales, d'une part, ou entre une collectivité locale et l'Etat, d'autre part; ces conflits sont « portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'Etat ».

La Constitution prévoit les modalités de réalisation des audits des comptes locaux, même si leur mise en œuvre est occasionnelle. En effet, l'article 76 de la Constitution stipule que la Cour des comptes sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.

D'autre part, la Constitution prévoit que « des consultations locales, portant sur des problèmes spécifiques ne relevant pas du domaine de la loi, peuvent être organisées à l'initiative soit des conseils élus, soit des citoyens intéressés, dans les conditions fixées par la loi ». Les conseils élus peuvent ainsi organiser des référendums municipaux au cours desquels la population est appelée à se prononcer directement sur la politique municipale. Mais cette disposition n'a jamais été mise à contribution.

Avec un taux d'urbanisation de plus de 80 %, le Gabon a élaboré une stratégie urbaine qui est mise en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale; elle concerne les 6 principales capitales provinciales (Libreville, Franceville, Port-Gentil, Oyem, Lambaréné et Mouila).

Propositions de réformes

Le Gabon, avec une note globale de 23 sur 40, fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait s'intéresser à une meilleure définition des transferts de compétences. Il faut sans doute rappeler qu'en 1996 la logique de la loi organique était d'abord de mettre en place un nouveau cadre d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales qui prenne en compte le nouveau contexte de multipartisme. Le transfert des compétences ne constituait pas à cette époque une priorité. Maintenant que cette culture politique est installée, il convient d'aborder la question du transfert de compétences dans le respect du principe de subsidiarité. D'autant plus que les blocages sur le terrain se multiplient avec des ministères centraux qui craignent que le transfert de compétences ne se traduise par des amputations de leurs budgets déjà insuffisants pour accomplir leurs propres missions. Une grande attention devrait être accordée au partage des compétences entre niveaux de collectivités locales afin d'éviter les conflits de compétences. Au Gabon, où l'assiette territoriale d'un département peut être la même que celle d'une commune, de tels risques de conflits de compétences sont décuplés.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le système des transferts aux collectivités locales. Le cas de l'impôt sur le

revenu des personnes physiques (IRPP) au Gabon, dont le pourcentage national est fixé de manière *ad hoc* (avec des pourcentages différenciés selon les collectivités locales) et ristourné aux collectivités locales selon le lieu de la collecte illustre la nécessité de réformer le système. En effet, l'ordonnance n°005/81/PR du 3 mars 1981 fixe le montant des quotes-parts sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Sur le territoire des communes, le produit de l'IRPP est réparti comme suit : 25 % pour les communes, 7 % pour le Fonds de péréquation, 68 % pour l'Etat; sur le territoire des départements : 65 % pour les communes; 7 % pour le Fonds de péréquation et 28 % pour l'Etat. Cette ordonnance ne brille pas particulièrement par sa clarté, et nombre d'acteurs nationaux n'y comprennent pas grand chose. Cependant, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, l'impôt sur le bénéfice des professions libérales et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attendent des textes d'application pour bénéficier aux collectivités locales. Quant à la dotation d'équipement, elle est divisée à parts égales entre collectivités locales, abstraction faite de tout critère. L'évaluation des incidences financières du transfert des compétences par le comité technique de la décentralisation présidé par le secrétaire général du ministère chargé de la tutelle financière est toujours attendue. La réforme devrait faire le point sur ces transferts et s'attacher à les mettre en conformité avec les enjeux et les rendre transparents et prévisibles.

- **La troisième réforme** pourrait concerner les modalités de renforcement de la transparence dans la gestion locale et de la performance des collectivités locales. Dans la pratique, les audits et l'évaluation des performances sont occasionnels. Pourtant, la loi 15/96 prévoit tous les contrôles exercés par la tutelle financière exercée par le ministère des Finances, l'Inspection générale des finances, le Contrôle général d'Etat et les juridictions des comptes. La réforme devrait s'appesantir sur les modalités de renforcement de la qualité de la dépense locale.

- **La quatrième réforme** devrait s'intéresser à la fiscalité locale. Au Gabon, la fiscalité locale est de la compétence de l'Assemblée nationale, qui définit le domaine d'application, la base, l'assiette et le taux des impôts locaux. En outre, la collecte du produit des impôts locaux est de la compétence des services de l'Etat. La réforme devrait aider à renforcer le champ des ressources propres et à dégager une meilleure marge pour la mobilisation des ressources locales. ■

Bibliographie – Gabon

- Constitution de 2003, révisée en 2011
- Loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant statut général de la fonction publique
- Loi n° 18/93 du 13 septembre 1993, portant statut général de la fonction publique
- Loi n° 15/96 relative à la décentralisation
- Loi n° 19/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des membres des conseils départementaux et des conseils municipaux
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Gambie

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers, soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La Constitution gambienne stipule en son article 193 que la gestion des collectivités locales sera basée sur un système de conseils démocratiquement élus, investis d'une autonomie locale importante. Elle précise aussi qu'un acte de l'Assemblée nationale prévoira l'établissement des conseils municipaux (*City Councils*), des municipalités (*Municipalities*) et des conseils de secteur (*Area Councils*), tous désignés sous le nom de collectivités locales; cet acte définira aussi les limites territoriales dans lesquelles chaque collectivité aura sa juridiction.

Il existe donc trois types de collectivité locale de base: les conseils de secteur (*Area Councils*), au nombre de 1500, les municipalités (*Municipalities*), au nombre de 114, et les conseils de ville (*City Councils*), au nombre de 8.

Le *Local Government Act* précise les fonctions et compétences des collectivités locales gambiennes, particulièrement en ce qui concerne les relations entre les collectivités locales et l'Etat central, ce dernier étant chargé de la mise en œuvre de la décentralisation par l'intermédiaire du ministère des Gouvernements locaux et des Domaines.

Selon la législation, les départements sectoriels peuvent, après consultation du ministre en charge des collectivités locales, transférer des fonctions, des services et des compétences aux collectivités locales. Mais pour cela, il faut que l'Etat et le conseil des collectivités locales en question soient d'accord et que les ressources humaines, financières et matérielles adéquates soient rendues disponibles pour l'exécution des compétences ainsi transférées.

Les membres des conseils des collectivités locales sont élus pour une période de quatre ans. Les maires sont élus au suffrage universel direct, comme le stipule l'article 194 de la Constitution. Les dernières élections locales se sont tenues en 2008, les prochaines sont prévues pour 2013.

La législation prévoit des transferts de ressources financières aux collectivités locales, mais ces transferts ne sont pas encore prévisibles et stables.

L'article 20 du *Local Government Finance and Audit Act* de 2004 indique que chaque collectivité locale a le droit de se financer sur les ressources des impôts et taxes sur son territoire afin de lui permettre de prendre en charge les compétences transférées. Cependant, cette marge de manœuvre est encadrée par le *General Rates Act* de 1992.

En matière de renforcement des capacités, tout est à faire. Il n'y a aucun référentiel de métiers et aucune stratégie de renforcement des capacités des administrations locales. Cependant, plusieurs expériences sont à noter: le *Poverty Alleviation and Capacity Building Programme*, financé par la Banque mondiale et qui vient d'être clôturé, a aidé les conseils à renforcer leurs ressources propres et les capacités de leur personnel affecté à la gestion financière. Un autre programme de formation, le *Support to Decentralization and Local Government (SDLD)* a été formulé et vise le renforcement des capacités des conseils locaux pour leur permettre de jouer leur rôle dans le processus de décentralisation. D'autre part, le pays a mis en place le *Gambian Local Governments Service Staff Service Rules* pour aider à la structuration des métiers et encadrer l'embauche du personnel des administrations locales.

L'article 40 du *Local Government Finances and Audit Act* stipule que, chaque année, l'auditeur général réalisera un audit de chaque collectivité locale et attirera l'attention de cette dernière sur les irrégularités constatées. Le rapport sera ensuite porté à l'attention du conseil. Les comptes de chaque conseil seront audités par l'auditeur général ou un auditeur désigné par lui. Mais dans la pratique, ces audits sont occasionnels.

La Gambie n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, mais plusieurs mécanismes permettent d'associer les populations.

La législation gambienne ne prévoit pas de mécanismes d'évaluation des performances des collectivités locales.

La Gambie ne dispose pas d'une stratégie urbaine nationale explicite.

Propositions de réformes

Avec une note de 21 sur 40, la Gambie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** concerne le transfert des ressources de l'Etat aux collectivités locales. Les textes stipulent que la décentralisation des compétences aux collectivités locales implique le transfert concomitant des moyens pour l'exercice de ces compétences. C'est pourquoi la législation recommande que les ressources financières des collectivités locales devraient inclure des subventions ou dotations du gouvernement central pour des dépenses récurrentes; des subventions qui accompagnent le transfert des compétences; et des subventions spéciales pour des investissements. En outre, compte tenu de l'étroitesse de la base fiscale des collectivités locales, la loi prévoit des subventions de l'Etat central: une subvention générale n'excédant pas 10% du budget d'investissement des collectivités locales; une subvention dont le montant est convenu entre le gouvernement et un conseil local pour financer des programmes convenus entre les deux parties; et une subvention de péréquation permettant de financer les dépenses des collectivités locales dont les standards en matière de fourniture de services publics locaux sont en dessous de la moyenne nationale. Par ailleurs, la loi prévoit la mise en place par le président de la République d'un comité consultatif *ad hoc* comprenant, entre autres, des élus locaux et les ministères sectoriels. Ce comité devrait se réunir tous les ans avant l'adoption de la loi de finances pour se prononcer sur la distribution du revenu national entre l'Etat et les collectivités locales et la répartition des ressources transférées par l'Etat entre les collectivités locales. Cependant, tous ces mécanismes prévus par les textes ne sont pas mis en œuvre. La réforme devrait permettre d'opérationnaliser ces différents instruments et de définir les modalités transparentes de répartition des subventions entre les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le renforcement des capacités des administrations locales. Malgré l'existence d'un cadre législatif adéquat, la mise en œuvre pratique de la décentralisation peine à avancer, car les capacités et la formation des personnels en charge sont insuffisantes. On note aussi des difficultés de collaboration et de coopération entre les différents échelons de gouvernement. Le projet de formation prévu dans le *Local Government Act* et en cours d'exécution par l'Association des collectivités locales de Gambie (GALGA) joue un rôle vital dans le renforcement des capacités des collectivités locales. Il faut spécialement mentionner un acquis sur lequel bâtir: le *Schemes of Services for the Local Government Service* élaboré par le ministère en charge des collectivités locales qui a pour objet de guider les collectivités locales dans le recrutement de leur personnel aussi bien que dans la formation et le renforcement des capacités de celui-ci. Face à la diversification des activités des collectivités locales qui fait apparaître de nouveaux métiers au niveau local, le besoin se fait de plus en plus sentir de développer des cadres de collaboration au sein des services locaux comme avec les

services déconcentrés de l'Etat. Ce travail de définition des cadres de collaboration devrait être entrepris par l'unité qui s'occupe de la gestion du personnel au sein du département de l'Administration publique. Les contrats de services ainsi rédigés devront être approuvés par la *Local Government Service Commission* (LGSC) selon la règle 0803 relative au service du personnel. La réforme mettra également l'accent sur l'élaboration d'une stratégie nationale de formation basée sur les profils élaborés dans le cadre du *Schemes of Services for the Local Government Service*.

- **La troisième réforme** concerne la stratégie urbaine. Près de 60% de la population vit en milieu urbain, et son taux de croissance approche les 4% par an, soit près du double de la population totale. Cette urbanisation pose aussi des défis importants en matière d'aménagement du territoire. La population de la Gambie est très fortement concentrée dans la *Greater Banjul Area*, qui réunit les agglomérations morphologiquement distinctes de *Banjul* et de *Kanifing Municipal Council*, une zone minuscule qui ne représente que 1% de la surface totale du pays mais où vit plus du tiers de la population totale. Gênée par la configuration de Banjul, la population s'est étendue sur Kanifing qui, entre 1970 et 1980, devient la première agglomération de Gambie. Cette extension de Kanifing renforce le déséquilibre territorial, et les projections montrent que cette tendance devrait se renforcer encore dans le futur. La population de Banjul, quant à elle, commence à baisser à partir de 1983. Aujourd'hui encore, la Gambie a toujours moins de 10 agglomérations de plus de 10 000 habitants, les agglomérations de Banjul et Kanifing pesant respectivement 30 000 et 500 000 habitants (Africapolis). La stratégie urbaine permettra d'aborder, d'une part, la question de l'aménagement du territoire national et, d'autre part, les aspects économiques de cette armature urbaine.

- **La quatrième réforme** concerne l'évaluation des performances des collectivités locales ainsi que l'amélioration de la gestion financière au niveau local. Elle se basera sur les mécanismes prévus par le *Local Government Finances and Audit Act*, notamment l'élaboration d'un manuel de comptabilité financière locale et la mise en place d'une commission des comptes au sein de chaque conseil local pour définir les modalités de renforcement de la transparence, notamment le traitement des rapports de l'auditeur général et de l'auditeur interne et tous les autres rapports concernant les finances de la collectivité locale. La réforme se focalisera aussi sur les modalités d'établissement de contrats de performance en matière de fourniture de services publics locaux. ■

Bibliographie – Gambie

- Constitution de 2001
- Local Government Act 2002
- Local Government Finance and Audit Act 2004
- Local Government Amendment Act 2006
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Ghana

26/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales élues mais exécutifs nommés	2
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliquées à l'ensemble des CL du pays	4
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués, mais non systématiquement mis en œuvre	3
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre	3
9. Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière	2
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Depuis l'Indépendance, les gouvernements successifs au Ghana ont considéré la décentralisation comme une condition nécessaire, non seulement pour le développement socio-économique, mais également pour l'atteinte des objectifs politiques d'amélioration de la légitimité des pouvoirs publics. Ainsi, dans l'histoire du Ghana, de l'indépendance à maintenant, plus de 10 commissions parlementaires furent établies pour analyser les réformes de la décentralisation.

Le Ghana est une démocratie parlementaire, sa Constitution en ses articles 240 à 256 mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition de leurs responsabilités au niveau de la législation.

Plusieurs types de collectivités locales existent : les métropoles (6), les municipalités (45) et les districts (165). Au Ghana, 30% des membres du conseil municipal sont nommés par l'Etat suite à des concertations avec les principaux acteurs locaux. Dans tous les cas, la moitié de ces membres nommés doivent être des femmes, et 30% des représentants des autorités traditionnelles. Les assemblées locales incluent ainsi les responsables des services déconcentrés, les chefs traditionnels et les députés, qui siègent dans lesdites assemblées avec voie consultative. Ces aménagements au principe du suffrage universel direct se donnent pour objectif de rallier à la décentralisation toutes les autres légitimités qui préexistaient. Quant à l'exécutif local, le *District Chief Executive*, il est nommé par le Chef de l'Etat, même si cette nomination doit recueillir l'assentiment des deux tiers des membres du *District Assembly*. Il faut toutefois noter que les partis politiques sont exclus des élections locales au Ghana.

Au Ghana, les services déconcentrés de l'Etat sont passés sous l'autorité des *District Assemblies*, mais ils continuent à garder des liens forts avec leurs administrations-mères. Mais bien qu'absorbés par les collectivités locales, ces services déconcentrés continuent à recevoir directement des fonds du niveau central pour mettre en œuvre les politiques sectorielles.

Au Ghana, trois systèmes de transfert existent : le *District Assemblies Common Fund* (DACF) qui est conditionnel ; le *Grants in Aid* concerne depuis 1995 les salaires et retraites du personnel des collectivités locales ainsi que d'autres dépenses de fonctionnement ; le *Ceded Revenue* qui concerne le produit d'impôts autrefois appartenant à l'Etat central et aujourd'hui cédé aux collectivités locales – il s'agit des revenus liés par exemple aux activités des casinos. Ces deux derniers transferts sont inconditionnels. Si le montant alloué à chaque collectivité locale par le DACF est prévisible, les deux autres transferts sont déterminés de manière *ad hoc* au niveau national, et leur répartition aux collectivités locales n'est pas transparente, ce qui fait que l'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales est imprévisible. Mis en place par l'article 252 de la Constitution de la République du Ghana de 1992 et opérationnalisé par la loi 455 de l'Assemblée nationale, le *District Assemblies Common Fund* (DACF) est envié dans toute l'Afrique. Il bénéficie d'un pourcentage qui ne peut être inférieur à 5% du revenu total national (aujourd'hui 7,5%) qui provient d'impôts nationaux clairement identifiés. Le partage de cette dotation se fait selon une formule qui prend en compte 3 critères importants : la pression pour la demande de services (mesurée à partir de l'importance de la population), le facteur d'égalisation (en termes d'équipements et de services sociaux rapportés à la moyenne nationale) et le facteur de responsabilité (comment le *District Assembly* atteint son objectif de mobilisation de ressources propres). Le DACF représente aujourd'hui 60% des ressources des collectivités locales. Depuis 2009, le *District Development Fund* a été créé et est alimenté par 5% du DACF et par l'ACDI, l'AFD, DANIDA et KFW.

La fiscalité locale est composée de l'impôt foncier, et d'autres taxes sont déterminées par la loi de finances par l'Etat central et les collectivités locales.

Le référentiel des métiers est établi par la sous-section 4 de la section 46 du *Local Government Act, 1993 (Act 462)*. Ainsi, le *District Planning Coordinating Unit* (DPCU) comprend dix cadres, de l'administration centrale et des

départements de secteur. Il est décliné selon chaque type de collectivité locale (les métropoles, les municipalités et les districts). D'autre part, le Centre de formation de l'administration municipale (*Institute of Local Governments Studies*, ILGS) a été mis en place avec l'appui du gouvernement des Pays-Bas pour renforcer les capacités des ressources humaines des collectivités locales, particulièrement les responsables de la planification, les chefs de services financiers, les secrétaires généraux (*Town Clerks*), etc. Le centre forme aussi des agents des ministères centraux aux niveaux national et régional qui travaillent en collaboration avec les collectivités locales.

Selon les dispositions de la loi 1967, les structures infra-municipales ont été établies pour favoriser la démocratie participative et encourager les populations à s'impliquer dans le processus décisionnel de leurs localités. Il existe une longue pratique de l'action des organisations de la société civile dans le travail des collectivités locales, notamment pour ce qui est de l'usage des ressources publiques et de la fourniture de services publics locaux.

Le Ghana est sans doute l'un des rares pays où les comptes financiers locaux sont audités chaque année par la tutelle.

L'évaluation des performances des collectivités locales est prévue par la législation et n'est pas mise en pratique.

Enfin, le Ghana a une stratégie urbaine appuyée par la Banque mondiale – le 5^e Projet urbain – dans le cadre d'un programme d'appui de onze ans. Le *Ghana Strengthens Urban Development Program* comprend quatre volets : le renforcement des capacités institutionnelles des villes, le renforcement de la gestion financière, la réalisation de plans de ville, le renforcement des infrastructures et des services.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 26 sur 40, le Ghana fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés. Quatre réformes sont suggérées pour renforcer l'environnement favorable aux villes et autorités locales.

- **La première réforme** consiste à mettre en place des conseils et des exécutifs élus. En effet, la redevabilité des responsables locaux vis-à-vis des populations est un aspect important de l'environnement favorable aux villes. Dans la situation où les exécutifs des collectivités sont nommés, le risque que ces derniers soient plus redevables à l'Etat central qu'aux populations locales n'est pas faible. Cette pratique contredit du reste la lettre et l'esprit de la Constitution et devrait être corrigée.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts de l'Etat aux collectivités locales. Les élus se plaignent régulièrement du brouillard qui entoure l'affectation des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, mais aussi du caractère conditionnel du DACF. Il arrive que les transferts promis n'arrivent jamais, comme cela fut le cas d'un des quatre versements du DACF en 2009, soit 25% du montant prévu et environ 20% du total des recettes des

finances locales ghanéennes. La réforme des mécanismes de transferts de l'Etat aux collectivités locales devrait aller dans le sens du renforcement de leur prévisibilité et de l'autonomie des collectivités dans l'utilisation des fonds transférés. D'autre part, il arrive souvent que le gouvernement central décide de l'utilisation des fonds en lieu et place des collectivités locales en achetant par exemple certains articles pour les collectivités locales sans leur avis ; dépenses qui régulièrement se sont révélées non prioritaires. Enfin, le paiement aux collectivités locales est irrégulier et affecte invariablement les plans et les budgets locaux, en particulier dans une situation où l'inflation est importante.

- **La troisième réforme** concerne le transfert des compétences, notamment sectorielles. Les différents retours d'expériences des élus locaux montrent que les départements sectoriels continuent en réalité à mettre en œuvre des actions au niveau local. Depuis la mise en place de la *Local Government Bill* en 2003, son application a été contrainte par la complexité du processus de la décentralisation sectorielle qui devrait être sans doute repensé. L'absorption des personnels des ministères sectoriels par les *District Assemblies* peut être perçu comme une avancée dans le sens d'une plus grande décentralisation dans le domaine de la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles. Mais en réalité, ce personnel en réfère toujours à son ministère d'origine, celui qui le paie. Son attachement à la collectivité locale est donc faible. Ce problème ne doit pas être minimisé, car il y a de la crédibilité de la décentralisation au Ghana. Cette situation est tout à fait dommageable si, comme cela se fait, les services déconcentrés absorbés par les *District Assemblies* continuent d'accéder directement aux ressources de leurs ministères, rendant en toute rigueur injustifiables les transferts de l'Etat aux collectivités locales.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. La législation indique que le président a le pouvoir de susciter l'évaluation des performances d'un service d'une collectivité locale et, en cas de défaut, de transférer le pouvoir de gestion de la collectivité locale à quelqu'un ou à un corps de son choix. Le *Regional Coordinating Council* (RCC) est théoriquement en charge de cette mission, mais la réalité semble être tout autre, et aucune évaluation n'a été lancée. La réforme pourrait dans ce cas analyser les raisons d'une telle inaction du RCC et proposer des pistes de redynamisation de l'institution ainsi que les conditions et modalités de la réalisation régulière de l'évaluation des performances des collectivités. ■

Bibliographie – Ghana

- Constitution de mai 1992, modifiée en 1996
- The Local Government Act, PNDCL 207
- The Local Government Act 462 of 1993
- The District Assemblies Common Fund Act 455 of 1993
- The National Development Planning System Act, PNDCL 480
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Ghana Desk Study
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Guinée-Bissau

14/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales	1
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La décentralisation en Guinée-Bissau a été instaurée avec le multipartisme et la légalisation par la Cour suprême de plusieurs partis d'opposition. Les élections présidentielles et législatives pluralistes, tenues en juillet 1994, ont permis le retour à une vie constitutionnelle normale.

Le processus de décentralisation a démarré en décembre 1994 comme un complément du processus de libéralisation initié dès 1986. Les deux évolutions ont été décidées par le gouvernement central avec l'objectif de concourir à la restructuration de l'économie tout en essayant de répondre à une pression politique grandissante pour une plus grande démocratisation des institutions du pays. La loi de décentralisation n'a cependant été mise en application qu'en 1997.

D'un point de vue politico-administratif, le pays est divisé en 8 régions subdivisées en 36 secteurs ou communes et un secteur autonome pour la capitale.

Si la Constitution de 2001, dans son chapitre V, article 77 à 90, traite des collectivités locales, il faut cependant relever qu'elle contient des contraintes explicites à l'action des villes et des autorités locales. En effet, le principe de l'autonomie locale et celui de la gestion des collectivités locales par des conseils et exécutifs élus ne sont pas clairement affirmés. Mieux, le principe d'une subordination des conseils locaux à des exécutifs nommés est retenu.

Les différents articles du chapitre V de la Constitution organisent le cadre d'évolution des collectivités locales. Des textes législatifs et réglementaires devaient préciser les modalités de mise en œuvre. Malheureusement, ils n'ont jamais été édictés, ce qui limite la portée des différents articles de la constitution.

La Guinée-Bissau, n'a jamais organisé d'élections locales depuis le lancement de la politique de décentralisation avec l'amendement de la Constitution en 2001. Les autorités locales sont nommées par le président de la République.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont rares ; ils se font de manière erratique et occasionnelle.

Les ressources issues de la fiscalité locale sont très faibles ; cette dernière est fixée par l'Etat, et la collecte de ses produits est du ressort des services déconcentrés de l'Etat.

En Guinée-Bissau, il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel des métiers des collectivités locales.

La législation bissau-guinéenne prévoit la réalisation des audits des comptes financiers des collectivités locales (article 82 de la Constitution), mais ces audits sont occasionnels.

La Guinée-Bissau n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales ; il n'existe pas de cadres locaux de concertation.

La législation et la réglementation de la Guinée-Bissau ne prévoient pas d'évaluation des performances des collectivités locales.

La Guinée-Bissau n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 14 sur 40, la Guinée-Bissau fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Le pays est dans une étape de pré-décentralisation, et quatre grands axes de réforme sont nécessaires pour que le pays évolue vers un environnement plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne la clarification des aspects institutionnels de la décentralisation. Une première clarification concerne la cohabitation du Conseil (*Council*) avec le Comité d'Etat (*Committee of State*) sur un même territoire local. Si le premier est composé en principe de membres élus du territoire, le second représente le gouvernement central sur le territoire, et sa composition est fixée par la loi. Cette dualité dépend de l'échelle de découpage du territoire national. Tout d'abord, l'article 79 de la Constitution stipule que « dans chaque circonscription politico-administrative, l'organe local qui a le pouvoir le plus élevé est le Conseil, sa fonction exécutive sera supérieure à celle du Comité d'Etat de cette circonscription ». Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le Comité régional d'Etat est l'organe exécutif de la région. Il semble donc qu'au niveau régional, les assemblées et exécutifs élus

soient supplantés par des comités nommés qui détiennent le pouvoir exécutif régional, même s'il est précisé que les seconds sont chargés d'appliquer les décisions des premiers. Si, à cet égard, les assemblées et exécutifs élus des collectivités locales semblent garder l'initiative des actions de développement, l'article 90 donne une autre indication; les Comités d'Etat des circonscriptions inférieures à la région auront comme mission d'effectuer dans leurs territoires respectifs les activités liées aux programmes régionaux et nationaux et doivent se subordonner hiérarchiquement aux Comités de l'Etat du niveau immédiatement le plus élevé, qui sont chargés de guider et diriger leurs activités. Cet article suppose que les Comités d'Etat des collectivités locales aient en charge la mise en œuvre des actions nationales et régionales. Quel serait alors le rôle des assemblées élues des collectivités locales si les actions de développement étaient mises en œuvre par un comité nommé? Enfin, l'article 79 de la Constitution indique que dans chaque circonscription politico-administrative, les services déconcentrés de l'Etat seront subordonnés au Conseil local, au Conseil d'Etat et à tous les autres organes hiérarchiquement supérieur, dans la branche administrative correspondante. Dans la pratique, les services déconcentrés de l'Etat seront plus redevables à leur administration-mère qu'aux collectivités locales de leur territoire de compétence. La réforme devra s'efforcer de lever les ambiguïtés contenues dans les textes pour rendre plus intelligible l'environnement institutionnel national vis-à-vis des initiatives et actions des collectivités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition de la stratégie de décentralisation à appliquer. La loi sur la décentralisation attribue aux régions et aux secteurs de nouvelles fonctions de décision, d'exécution et de contrôle, laissant toutefois la responsabilité de gérer le financement du développement à l'Etat. Mais en général, ces fonctions ne sont pas précises comme, par exemple, «élever la conscience politique et civique des citoyens», «agir pour renforcer la capacité de défense du pays», «évaluer les ressources locales pour le développement économique de la région», etc. La décentralisation est théorique dans la mesure où aussi bien le niveau intermédiaire que le niveau local n'ont reçu aucune nouvelle ressource pour leur permettre de faire face aux nouvelles compétences induites par la décentralisation. Le pays est en effet à un stade où les principes constitutionnels énoncés n'ont pas encore connu une véritable application. Les différentes crises politiques expliquent sans doute cette situation. Toutefois, on peut envisager les choses de manière plus positive en suggérant de revoir l'ensemble de l'architecture de la décentralisation en prenant appui sur une redéfinition des échelons territoriaux de gestion du territoire national et des modalités de leur gouvernance qui permettent à l'Etat de devenir plus efficace, plus performant et plus légitime aux yeux des populations. Il s'agit donc de concevoir une nouvelle gouvernance publique qui tienne mieux compte de la participation des populations à la gestion des affaires qui les concernent, qui enracine le processus démocratique au niveau local et qui aménage une articulation harmonieuse entre le niveau central et le niveau local.

- **La troisième réforme** devrait concerner la conception d'une stratégie urbaine nationale. La Guinée-Bissau a en

effet connu une forte urbanisation au cours des dernières années. Alors que la population totale a été multipliée par 3 sur la période 1960-2010, la population urbaine a été multipliée par 15, et la population rurale par 2. Aujourd'hui encore, la seule ville de plus de 100 000 habitants est la capitale, Bissau. Si les différentes projections montrent qu'en 2020, en moyenne de la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), un peu plus d'un habitant sur deux vivra en ville – 2 habitants sur 3 pour des pays comme le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sénégal – la Guinée-Bissau aura encore un peu plus de la moitié de sa population en zone rurale. Le niveau d'urbanisation actuel est de 40%. Le maintien du rythme actuel de croissance urbaine va se traduire par le développement de plusieurs petites villes et l'émergence de grandes villes qui vont transformer en profondeur la dynamique du peuplement du pays. Ce phénomène doit être anticipé pour ne pas échapper à toute gestion raisonnable et efficace. La réforme devrait aider à définir les grands axes d'une stratégie d'anticipation de la localisation des activités économiques et des hommes aboutissant à un aménagement volontaire du territoire national. La réforme devrait aussi définir les moyens techniques et financiers de mise en œuvre de cette stratégie.

- **La quatrième réforme** concerne le financement des villes et autorités locales. A l'heure actuelle, les transferts de l'Etat aux collectivités locales relèvent plus d'un processus de déconcentration que d'une volonté politique de décentralisation tenant compte des compétences transférées aux collectivités locales. Quant à la fiscalité locale, elle est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux se caractérisent par leur niveau anecdotique et une complexité contreproductive. Leur détermination se fait au niveau national, ôtant aux collectivités locales toute marge de manœuvre en matière de base et de taux d'imposition. La réforme du financement des collectivités locales devrait, dans un pays où les finances publiques en général connaissent une crise sans précédent, partir d'une analyse réaliste des possibilités concrètes de partage des ressources publiques entre niveau central et niveau local et évaluer, dans le respect du principe de subsidiarité, quelles compétences et quelles ressources sont mieux mises en œuvre au niveau local. Dans une situation où tout est à construire dans ce domaine, il serait opportun de prévoir des mécanismes qui assurent la participation effective de la population à la définition des priorités de la dépense publique locale et sa capacité à rendre les autorités locales redevables de leur gestion financière tout autant que de l'efficacité de leurs politiques locales. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités locales et, éventuellement, un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. ■

Bibliographie – Guinée Bissau

- Constitution révisée de 1996
- Loi sur la décentralisation, 1994
- Recueil de divers articles sur la décentralisation

Guinée-Conakry

16/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées par le niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	2

Justification de la notation

L'origine de la décentralisation guinéenne est la seconde République qui, à partir de 1986, institutionnalise les collectivités décentralisées et les généralise à l'échelle de tout le territoire national. La Constitution de la seconde République, du 23 décembre 1990, consacre dans son article 88 l'existence des collectivités locales qui sont les communes et les communautés rurales de développement (CRD), et dans son article 89 la libre administration des collectivités locales par des conseils élus. L'article 90 institue quant à lui le transfert des compétences, des ressources et des moyens aux collectivités territoriales.

Dans la foulée, l'Assemblée nationale a adopté, le 15 mai 2006, le Code des collectivités qui rassemble les textes régissant la décentralisation dans un document unique. Dans le cadre de l'élaboration du Code, les textes régissant la décentralisation et la déconcentration ont été relus pour mettre fin aux lacunes, omissions et contradictions. De même, le vide juridique qui existait sur les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales a été comblé.

Les collectivités locales sont de trois types : la communauté rurale de développement (CRD), la commune urbaine (CU), et la ville-capitale de Conakry, composée de 5 communes urbaines.

La Constitution du 19 avril 2010 stipule dans son titre XII, article 134, que l'organisation territoriale de la République est constituée par les circonscriptions territoriales et les collectivités locales. Les circonscriptions territoriales sont les préfectures et les sous-préfectures. Les collectivités locales sont les régions, les communes urbaines et les communes rurales. Le principe d'une libre administration des collectivités locales par des conseils élus est acté. La Guinée est organisée en 8 régions, 38 communes urbaines, une ville et 303 communautés rurales de développement.

Les premières élections communales ont été organisées en 1991, en 1995 et le 25 juin 2000 dans les 38 communes urbaines du pays. Les responsables locaux issus des élections locales de décembre 2005 ont été remplacés par des responsables nommés.

Les politiques sectorielles (santé, eau, éducation, etc.) continuent à être mises en œuvre par les administrations centrales, faute de décrets d'application de certaines lois.

En Guinée, le champ fiscal propre des collectivités locales est pratiquement inexistant, car le produit des principaux impôts locaux est partagé entre l'Etat et les collectivités locales. Ce sont principalement la taxe professionnelle unique et la taxe foncière. La collecte des impôts locaux est mixte. Le titre V, « Régime fiscal et financier », du Code des collectivités sur les procédures de recouvrement des recettes des collectivités locales – section 5 – stipule que les rôles des recettes partagées dont le produit est attribué à la collectivité locale à raison de 50% ou plus sont pris en charge par le receveur de la collectivité locale; les rôles des recettes partagées dont le produit est attribué à la collectivité locale à raison de moins de 50% sont pris en charge par les services déconcentrés compétents de l'Etat.

En Guinée, il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des collectivités locales, ni référentiel national des métiers des collectivités locales.

La législation guinéenne prévoit la transparence de la gestion financière des collectivités locales. Selon l'article 76 du Code des collectivités, l'Etat exerce le contrôle sur la comptabilité des collectivités locales; il a aussi le droit de contrôle sur la capacité de gestion financière des collectivités locales. Cependant, ce contrôle n'est qu'occasionnel. La Chambre des comptes statue sur la gestion financière de la collectivité locale de l'année écoulée.

La Guinée ne dispose de législation nationale ni sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, ni sur l'évaluation des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux.

La Guinée a fait l'objet de plusieurs projets et programmes concernant la gestion urbaine, sans que l'on puisse parler d'une véritable stratégie urbaine nationale. D'abord, le Programme de promotion des villes secondaires (PVS), financé par la Commission européenne, de 1998 à 2004; dont les objectifs sont: i) l'amélioration de la capacité de la gestion municipale et de l'administration; ii) l'accroissement de la capacité des communes à mobiliser les ressources; iii) le renforcement des capacités à mettre en œuvre le

programme de développement. Puis, le Programme de développement urbain (PDU 3), financé par la Banque mondiale qui appuie la décentralisation en milieu urbain et couvre les cinq communes de Conakry, la ville-capitale. Il comprend trois composantes: i) la mobilisation des ressources et le renforcement des capacités financières des communes; ii) l'assainissement de la ville de Conakry; iii) les inventaires urbains, organisationnels et financiers.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 16/40, la Guinée-Conakry fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Trois principales réformes sont nécessaires pour impulser une dynamique d'amélioration de cet environnement.

- **La première réforme** devrait concerner les transferts de compétences aux collectivités locales. Selon le Code, les collectivités locales ont pour missions: 1. d'encadrer la vie collective de manière à favoriser et à garantir l'exercice par leurs citoyens des droits et devoirs que leur confère la loi; 2. de promouvoir et de renforcer l'harmonie des rapports entre citoyens dans la jouissance durable et tranquille de leur territoire et de ses ressources; 3. de gérer les biens collectifs au nom de leurs citoyens et à leur bénéfice équitable; 4. de promouvoir et de favoriser le développement économique, social et culturel de leur communauté; 5. de fournir à leurs citoyens des services en vue de satisfaire leurs besoins et leurs demandes, dans la mesure de leurs capacités et de leurs moyens. Les décrets d'application définissant concrètement les dispositifs concernant les transferts de compétences aux collectivités locales ne sont toujours pas pris. Certaines compétences à transférer, qui ont trait aux infrastructures primaires de santé, d'éducation, des routes et des pistes rurales, n'ont pas encore été accompagnées du transfert des ressources correspondantes, si bien que ces compétences sont encore mises en œuvre par les ministères sectoriels. Dans la pratique, la plupart des compétences transférées aux collectivités locales de par les lois sont peu ou pas exercées par leurs bénéficiaires. Les ministères sectoriels invoquent une méconnaissance des textes ou le manque de capacités locales pour ne pas procéder aux transferts prévus. La réforme identifiera les segments des politiques sectorielles à transférer aux collectivités locales, leur coût et les modalités de leur transfert.

- **La deuxième réforme** concerne le transfert des ressources financières de l'Etat aux collectivités locales. Selon le Code des collectivités, tout transfert de compétences implique un transfert concomitant de ressources qui doit assurer la compensation intégrale des charges transférées. L'article 377 du Code précise même que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalablement au transfert desdites compétences et que toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées doit être compensée dans les conditions prévues par la loi. Une commission consultative

présidée par un magistrat de la Chambre des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernées réalise l'estimation des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges; puis cette estimation est constatée par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé des finances. La commission consultative établit à l'intention de l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. Les modalités de compensation se feront par transfert d'impôts d'Etat ou par l'augmentation du montant de la dotation de fonctionnement ou par une combinaison des deux. Aucun de ces principes du Code des collectivités territoriales – concomitance et juste compensation – n'est appliqué; les transferts sont imprévisibles. D'autre part, l'article 374 du Code introduit un niveau de complexité en stipulant que le montant initial de la dotation de fonctionnement est arrêté par collectivité, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis de l'Assemblée nationale qui est saisie des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé des finances. Dans la pratique, une évaluation devrait donc être faite collectivité locale par collectivité locale, ce qui se révélera fastidieux. Le Code stipule aussi que la dotation de fonctionnement est indexée annuellement sur le produit intérieur brut nominal. Elle est réajustée lors de chaque nouveau transfert de compétence. Enfin, le Code institue en faveur des collectivités locales une dotation d'équipement à caractère exceptionnel. Cette dotation est une subvention inconditionnelle de l'Etat accordée ponctuellement. La réforme devrait clarifier et simplifier les mécanismes concernant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales et prendre les textes d'application correspondants.

- **La troisième réforme** devrait concerner le champ de la fiscalité locale. Le champ fiscal propre aux collectivités locales se réduit à la seule Contribution pour le développement local (CDL). En milieu rural, son produit est réparti comme suit: 75% pour la CRD; 10% pour les districts; 15% pour la sous-préfecture. En milieu urbain, 85% est alloué aux communes urbaines, et 15% aux quartiers. Les «revenus partagés» qui proviennent de l'Etat central – taxe unique sur les véhicules; taxe sur les embarcations à moteur; taxe de gestion des gares routières; patente; contribution foncière unique; redevances des mines et carrières; redevances forestières – ne sont pas systématiquement versés au profit des collectivités locales. La réforme s'attellera à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et à définir les modalités du partage des produits de la fiscalité partagée et de l'articulation avec les services déconcentrés de l'Etat pour une meilleure mobilisation des ressources locales. ■

Bibliographie – Guinée-Conakry

- Constitution de 2010
- Code des collectivités
- Third Urban Development Project (Phase II), Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Guinée équatoriale

17/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ...	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements	1
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La Guinée équatoriale se compose de la zone continentale dénommée Rio Muni, les îles de Bioko, Annobón, Corisco, Elobey Grande, Elobey Chico et les îlots adjacents. La décentralisation en Guinée équatoriale est le fait de la Constitution de 1995 qui consacre le pluralisme politique.

La Constitution, dans son titre VI, stipule que les collectivités locales ont un statut juridique propre. Sous la responsabilité du gouvernement et l'administration des régions, elles s'occupent de la promotion des plans et programmes de développement économique et social. Les collectivités locales contribuent à la réalisation des plans de développement de l'Etat. La Constitution stipule en son article 102 que la loi détermine ses compétences, son fonctionnement et son cadre juridique. A ce jour, cette législation déterminant les conditions de fonctionnement des collectivités locales ainsi que les textes d'application ne sont toujours pas adoptés. Il faut aussi relever que nulle part la Constitution n'affirme le principe de l'autonomie locale et celui d'organes élus.

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire ainsi que les ministères sectoriels actifs aux échelles provinciale et des districts sont en charge des collectivités locales. Le découpage territorial comprend deux grandes régions, l'une continentale, l'autre insulaire, divisées à leur tour en 7 provinces: 2 provinces sur l'île de Bioko, 1 province sur l'île d'Annobón et 4 provinces dans la région continentale de Rio Muni. Ces provinces comptent 30 municipalités et un certain nombre de chefferies traditionnelles et de villages. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs nommés par l'Etat central pour une période de 5 ans. L'échelon municipal est dirigé par des conseils élus. Les dernières élections locales se sont tenues en 2008.

Mais la principale contrainte de l'environnement des villes et autorités locales est l'absence de textes qui opérationnalisent les transferts de compétences. La législation des collectivités locales reste encore à développer, et les textes d'application sont inexistantes, ce qui est un obstacle à la prise en charge des compétences transférées.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ne font pas partie du paysage financier national. La législation ne prévoit pas de transferts financiers systématiques aux collectivités locales. Quand ils sont réalisés, ils le doivent à certains événements spécifiques, comme la Coupe d'Afrique des Nations. Aucune collectivité locale n'est en mesure de prévoir ces transferts dans sa planification budgétaire.

La fiscalité locale est très peu pourvoyeuse de ressources financières pour les collectivités locales en Guinée équatoriale. En outre, elle est régie par des dispositions nationales, et les collectivités locales n'ont pas de marge de manœuvre pour changer le taux ou la base des impôts locaux.

Les collectivités locales ont très peu de capacités et embauchent rarement des cadres de conception. Compte tenu de la modicité des compétences exercées actuellement, le personnel local est généralement composé de manœuvres et de personnel d'exécution. Le pays n'a ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La législation équato-guinéenne ne prévoit nulle part un contrôle de la gestion financière des collectivités locales. D'autre part, le ministère en charge des collectivités locales ne prévoit pas de modalité de réalisation d'audit des comptes financiers locaux.

Malgré les élections locales, la participation des populations locales à la gestion publique locale n'est pas répandue en Guinée équatoriale. Aucune législation particulière n'existe à ce propos, et les populations ne sont que rarement consultées, car les plans de développement locaux n'existent que très peu. Enfin, il n'existe pas de cadres de concertation des populations au niveau local.

Les collectivités locales ne disposant pratiquement pas de compétences en matière de mise en œuvre de politiques sectorielles, aucune évaluation n'est réalisée sur leurs performances dans ce domaine. Aucune législation nationale ne traite de l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services.

La Guinée équatoriale ne dispose pas de stratégie urbaine malgré un niveau d'urbanisation qui avoisine la moitié de la population nationale.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 17 sur 40, la Guinée équatoriale fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Plusieurs réformes importantes doivent être entreprises pour que la Guinée équatoriale progresse réellement vers un environnement national plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne les compétences des collectivités locales. Malgré l'inscription des collectivités locales dans la Constitution, dans la pratique, jusqu'à aujourd'hui, ces dernières n'ont pas de personnalité juridique distincte. Les municipalités opèrent sur le terrain comme des agents déconcentrés de l'Etat, et à ce titre, elles n'ont qu'une influence marginale sur l'élaboration des politiques publiques, y compris celles qui les concernent. La Guinée équatoriale voudrait à présent s'engager dans un processus de décentralisation plus avancé allant vers une plus grande démocratie locale. Ceci implique de considérer l'implication de l'échelon local dans le processus de développement, l'octroi aux municipalités de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, la désignation des assemblées locales et des exécutifs locaux suivant le vote démocratique. Dans tous les pays, le choix démocratique des dirigeants locaux les place dans la position de devoir rendre des comptes à leurs électeurs; ce qui participe à la qualité de la gouvernance locale. La réforme devrait également consacrer les principes de la libre administration des collectivités locales, de subsidiarité, du respect de la différence et de la diversité, ainsi que de la responsabilité partagée et complémentaire avec l'Etat.

- **La deuxième réforme** à engager, dans le prolongement de la première, devrait concerner le transfert des compétences. La réforme devrait travailler à élaborer une législation particulière qui prolonge et précise les dispositions de la Constitution. En effet, les collectivités locales n'ont légalement aucune compétence et se positionnent comme des relais des ministères sectoriels. La réforme devrait définir les compétences propres des collectivités locales en prenant en compte les particularités géographiques et sociopolitiques des différentes échelles territoriales du pays. Elle devrait déterminer quelles options sont à retenir en matière de transfert des compétences – clause de compétence générale ou transfert par blocs de compétences – et quel calendrier pour la mise en œuvre des transferts. La réforme définira ces options en rapport avec l'action des ministères sectoriels sur le terrain et la complémentarité à mettre en place entre l'administration décentralisée et l'administration déconcentrée. Enfin, la réforme devrait tirer les leçons de l'expérience d'autres pays, notamment en ce qui concerne la contribution des services déconcentrés de l'Etat au renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Elle doit aller de pair avec la

définition des transferts des compétences; elle s'explique aussi par le fait que les collectivités locales accompagnent et facilitent l'action des ministères sectoriels sur le terrain; elles ne mettent pas d'action en œuvre. Le premier défi de la réforme sera d'identifier les coûts des compétences quand elles étaient mise en œuvre par l'Etat central; puis de proportionner les transferts financiers. Cet exercice devrait prendre en compte les trois échelles de collectivités locales que sont les régions, les provinces et les collectivités de base. Cet exercice devrait se baser sur plusieurs principes dont la solidarité nationale, l'équité territoriale et l'incitation, afin de réunir les conditions d'une fourniture décentralisée des services locaux.

- **La quatrième réforme** devrait concerner l'amélioration de la gouvernance des collectivités locales, en légiférant sur les mécanismes de participation citoyenne à la gestion des affaires locales et d'évaluation des politiques locales. Aujourd'hui, l'Etat est exclusivement en charge de la mise en œuvre des politiques publiques, y compris au niveau local. Cette situation renforce malheureusement l'unilatéralisme des décisions nationales au détriment des particularismes territoriaux qui, exprimés, peuvent aider à rendre les choix plus pertinents. Au-delà de la qualité des options de dépenses publiques locales, la participation devrait aussi aider à une amélioration de la mobilisation des ressources pour le développement local. La réforme devrait aussi préciser les modalités d'une mesure des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. Elle indiquera les modalités d'un *coaching* des collectivités locales par les services déconcentrés de l'Etat afin de leur permettre d'améliorer progressivement leurs performances dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. La réforme proposera une législation particulière sur la participation des populations, le contrôle de la gestion financière locale ainsi que les modalités d'évaluation de la performance des collectivités locales.

- **La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. De nos jours, moins d'un Equato-guinéen sur deux vit en milieu urbain; le niveau d'urbanisation est estimé à environ 40%. L'armature urbaine est équilibrée et constituée d'un peu moins d'une dizaine de villes. Les villes de Bata (173 046 habitants) et Malabo (155 963) frôlent les 200 000 habitants, alors que les autres villes sont plusieurs fois moins importantes avec Ebebiyín (25 000 habitants), Aconibe (11 192 habitants), puis viennent Añisoc, Luba, Evinayong et Mongomo qui pèsent autour de 10 000 habitants chacune. La stratégie urbaine s'attèlera à renforcer l'équilibre de l'armature urbaine en développant d'autres pôles régionaux. Elle définira aussi les conditions d'un financement durable de l'infrastructure urbaine pour soutenir le développement national et offrir d'autres alternatives au pétrole. ■

Bibliographie – Guinée Equatoriale

- Constitution de janvier 1995
- Recueil de divers textes réglementaires

Kenya

28/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels)	3
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	3
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués, mais non systématiquement mis en œuvre	3
8. Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	2

Justification de la notation

L'adoption du multipartisme au Kenya en 1992 a été le déclencheur du processus de décentralisation et d'installation d'autorités locales ayant désormais un rôle actif dans le processus de gouvernance et de développement au niveau national. L'Etat avait entrepris diverses réformes telles que le *Local Authorities Service Delivery Action Plans (LASDAP)*. La stratégie de redressement économique du Kenya pour la création de richesses et d'emplois (2003-2007) a par la suite souligné le besoin d'accélérer le processus de réforme des collectivités locales, d'améliorer la fourniture décentralisée des services publics et de renforcer la lutte contre la pauvreté. C'est donc logiquement que le Kenya s'est lancé dans le *Local Government Reform Program (LGRP)* en collaboration avec la Banque mondiale vers la fin de l'année 1990, ce qui a permis de mettre en œuvre le principe de la fourniture décentralisée des services par les collectivités locales et le renforcement de leur base financière.

Le territoire national était alors organisé en 175 collectivités locales de base, aussi bien urbaines que rurales. Les collectivités locales urbaines sont: 3 *City Councils* (Nairobi, Mombasa et Kisumu), 43 *Municipal Councils* et 62 *Town Councils*. Les collectivités locales rurales sont les 67 *County Councils*.

Mais la principale contrainte était que la Constitution ne reconnaissait pas les collectivités locales comme sphère de gouvernance, et aucun de ses chapitres ne consacrait l'autonomie locale. Après une première tentative en 2004 où le projet de Constitution octroyant une plus grande place aux collectivités locales fut rejeté par référendum, la nouvelle Constitution de 2010, approuvée cette fois-ci prévoit tout un chapitre et pas moins de 26 articles sur les collectivités locales dont elle fixe précisément le cadre d'évolution.

La nouvelle Constitution prévoit deux niveaux de gouvernance publique: le niveau national et le niveau du *County* équivalant à la province. Le pays compte

désormais 67 *Counties*. Leurs assemblées et leurs exécutifs sont élus. Le chef de l'exécutif, le *Governor* est élu au suffrage universel direct. S'il est le seul candidat, il est déclaré élu; dans le cas où plusieurs candidats sont déclarés, c'est celui qui obtient le plus grand nombre de voix qui est élu.

La nouvelle Constitution crée une situation singulière, car elle rend obsolète la précédente organisation territoriale autour des 175 collectivités locales urbaines et rurales préexistantes et qui structure toujours la vie locale en attendant les élections au niveau des *Counties* prévues en mars 2013. Une commission a été mise en place pour définir comment traiter la question de l'organisation territoriale dans la phase transitoire, dans l'attente de la mise en place effective des *Counties*, et comment organiser les relations entre les *Counties* et les anciennes collectivités locales.

Au Kenya, deux transferts financiers existent vers les collectivités locales, le *Local Authority Transfer Fund (LATF)* et le *Road maintenance Levy*. La détermination de leur montant national ainsi que les modalités de répartition aux collectivités locales sont transparentes; cependant, les deux transferts sont conditionnels. Depuis 1998, le *Local Authorities Transfer Fund (LATF)* pourvoit des fonds aux collectivités locales pour contribuer au financement des services et des équipements. 5% de l'impôt national sur le revenu est assigné annuellement au LATF. Il est redistribué aux 175 collectivités locales sur la base de leur population. Les collectivités locales disposent d'un champ de ressources propres pour lequel elles ont une marge de manœuvre pour la base et les taux des impôts et taxes locaux.

Jusqu'ici, le recrutement des cadres était réalisé par la *Public Service Commission (PSC)* du ministère en charge des collectivités locales; la nouvelle configuration offre à chaque *County* le pouvoir de recruter son personnel. Cependant, le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales souffre du manque de référentiel

des métiers et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités.

L'article 226 de la Constitution prévoit la réalisation d'audits pour les comptes de l'Etat central et des collectivités locales, mais ces audits sont occasionnels.

La Constitution kenyane offre des dispositions pour renforcer la participation des populations à la gestion des affaires locales. Le *County Governments Act* de 2012 réglemente cette participation et prévoit même des «référendums locaux» ainsi que les modalités et les plateformes pour la participation.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas prévue par les textes législatifs et réglementaires sur la décentralisation au Kenya.

L'urbanisation au Kenya évolue selon un dynamisme élevé. En 1962, selon les estimations de l'époque, 1 Kenyan sur 12 vivait en milieu urbain; au début des années 2000, 1 sur 3; en 2012, près d'1 sur 2 (45% de la population); et toutes les projections prévoient qu'environ 55% de la population vivra en zone urbaine en 2030. C'est dans ce contexte que la *National Urban Development Policy* (NUDP) a été élaborée en 2008 avec pour objectif de marquer la volonté politique des décideurs nationaux de gérer ce processus de peuplement et de libérer le potentiel économique des zones urbaines. Cette étape doit rapidement être concrétisée par un processus d'élaboration d'une stratégie urbaine qui elle-même devra être complétée par des moyens humains, techniques et financiers.

Propositions de réformes

Avec une notation de 27 sur 40, le Kenya se classe parmi les pays qui présentent un environnement plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **La première réforme** concerne la redéfinition du système de transferts financiers de l'Etat aux *Counties* compte tenu de la transition de l'ancien système de gouvernance locale (basé sur les 175 *Local Governments*) au nouveau système de gouvernance locale organisé autour des 47 *County Governments*. Le nouveau découpage des collectivités locales, qui se situe à une échelle provinciale plutôt que strictement locale (urbaine ou rurale) suggère une ré-interrogation non seulement du montant national du LATF, mais aussi des modalités de répartition du montant national aux *Counties*. Par exemple, en plus de la population, l'introduction d'un critère comme la superficie des *Counties* et le nombre des villes et villages ne serait pas superflue et aiderait à une meilleure équité territoriale. La réforme devrait concerner la restructuration du LATF et du RML au regard de la nouvelle donne institutionnelle et s'attacher à renforcer leur prévisibilité, leur stabilité et l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre aux *Counties* pour l'utilisation des ressources transférées.

- **La deuxième réforme** concerne la mise en place d'une véritable stratégie de renforcement institutionnel et des capacités des administrations locales. Le *Devolved Government Act* (2012) met en place des entités infra-collectivités locales appelées *Office of the Sub-county*

Administrator, Ward Administrator et *Village Administrator*. Ces entités *infra-counties* vont être administrées par des responsables locaux élus. Mais parallèlement à ce système des *Counties*, le gouvernement central est en train de mettre en place sa propre administration sans que l'on sache quelle articulation sera mise en place entre les deux échelles d'administration. Alors que le *Public Service Commission* (PSC) était chargé du recrutement des cadres locaux, la nouvelle configuration offre à chaque *County* son *Public Service Board*, ce qui pose le problème d'un cadre national cohérent. Il faut donc prêter la plus grande attention à la définition d'un référentiel des métiers des collectivités locales, d'organigrammes-types et des modalités d'accès à ces métiers. Il serait également important de mettre en place un programme de formation ciblant les élus et personnels des *Counties* et des administrations de tutelle. Cette réforme sur le renforcement des capacités des collectivités locales pourrait se baser sur des acquis comme la mobilité professionnelle des cadres et le niveau des salaires. Le niveau des salaires offert dans les administrations locales du Kenya est sans doute l'un des plus attractifs d'Afrique: ils sont plus élevés dans les collectivités locales que dans la fonction publique d'Etat, pour une catégorie de cadres; le niveau des salaires reste cependant faible pour les catégories supérieures de cadres comme les ingénieurs et les médecins.

- **La troisième réforme** concerne la qualité de la gestion des collectivités locales. Le passage des collectivités locales de base aux *Counties* pose un défi nouveau, celui de l'harmonisation de l'offre et de la qualité des services publics locaux sur l'étendue des collectivités locales. En effet, sur un découpage territorial se basant sur la province, les disparités spatiales sont importantes, et les risques d'injustice spatiale en matière d'accès aux services publics locaux élevés. C'est pourquoi, la création de cadres de concertation au niveau *sub-counties* et l'élaboration de systèmes d'information géographique contribueront au nécessaire renforcement de la qualité de la gestion au niveau local et de l'équité spatiale. Cette démarche pourrait être appuyée par la réalisation d'audits financiers réguliers et indépendants des collectivités locales, ce qui n'est pas le cas actuellement. Enfin, l'amélioration de la qualité de la gestion des collectivités locales pourrait être utilement complétée par une évaluation de leurs performances. En effet, dans un contexte de rareté de ressources et d'échelle de collectivités locales plus grande, il est important de s'assurer de l'efficacité de la dépense publique locale. ■

Bibliographie – Kenya

- Constitution d'août 2010
- Local Government Loan Authority Act (Cap 270)
- Land Planning Act (Cap 303)
- Trade Licensing Act (Cap 497)
- Valuation for Rating Act (Cap 255)
- Agriculture Act (Cap 218)
- First Phase of the Municipal Program, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Lesotho

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Juste après son indépendance en 1966, le Lesotho a connu des troubles politiques importants, ce qui a eu comme conséquence la prise du pouvoir par un régime militaire de 1986 à 1993. Les premières élections générales organisées en 1998 ne permirent pas le retour à l'ordre constitutionnel normal. Ce sont les élections organisées en 2002 et reconnues comme transparentes et équitables qui mirent fin à l'instabilité sociopolitique. Les premières élections locales furent organisées en 2005.

Le Lesotho est une monarchie constitutionnelle qui a deux sphères de gouvernement: central et local. L'article 106 de la Constitution stipule que le Parlement établira des autorités locales afin de permettre aux communautés urbaines et rurales de s'autogérer, d'élaborer et de mettre en œuvre des actions de développement. La principale législation est la loi sur les collectivités locales de 1997 et la loi sur les élections locales de 1998, amendées en 2004.

Le système de décentralisation reconnaît deux niveaux de collectivités locales: les *District Councils* comme niveau supérieur et les *Community Councils* comme niveau inférieur. Maseru, la capitale, a un statut spécial de *City Council*. Il y a au total 128 *Community Councils*, 10 *District Councils* et 1 *City Council*.

Selon les textes, les collectivités locales sont en charge de la mise en œuvre des politiques sectorielles et les ministères sectoriels en charge de la réglementation, de l'appui-conseil et de l'évaluation de ces politiques; mais les textes réglementaires d'application font défaut.

Les assemblées et les exécutifs sont élus sur toute l'étendue du territoire national, soit pour les 128 *Community Councils*, les 10 *District Councils* et le *City Council*.

Les transferts de l'Etat central constituent l'essentiel des revenus locaux. L'utilisation des transferts par les collectivités locales est spécifiée par le ministère en charge des collectivités locales lors de l'approbation de leur budget. Ces transferts sont imprévisibles et instables, ce qui dans la pratique se pose comme une contrainte à une approche stratégique de la dépense locale.

Un champ de ressources propres est reconnu aux autorités locales qui ont le droit de changer le taux de certains impôts afin de renforcer la mobilisation de leurs ressources propres. Mais celles-ci sont globalement faibles.

Le ministère en charge des collectivités locales a établi la *Local Government Service Commission*, conformément aux dispositions du *Local Government Act 1997*. Cette Commission a en charge le recrutement de ressources humaines pour les postes à pourvoir dans les collectivités locales. Chaque collectivité locale doit avoir un secrétaire du conseil (ou un secrétaire général dans le cas du conseil municipal de Maseru). La structure des effectifs comporte le secrétaire général appuyé par les responsables de secteurs tels que la santé, les travaux, les finances, l'administration, les ressources humaines, les affaires juridiques, etc. L'article 74 du *Local Government Act* met en place une fonction publique territoriale. Le Lesotho ne dispose cependant pas d'une stratégie nationale de renforcement des capacités. Le personnel des collectivités locales au Lesotho est issu de deux initiatives. Tout d'abord, après les premières élections locales tenues en 2005 et l'installation des collectivités locales, l'Etat transféra près de 3 300 cadres des services déconcentrés de l'Etat vers les administrations communales. En 2006, plus de 1 100 cadres furent recrutés pour suppléer les postes vacants dans les administrations locales. Ces recrutements furent facilités par le fait qu'à grade et diplôme équivalents, un cadre des administrations locales avait 40% de salaire en plus.

Le chapitre XII de la Constitution prévoit la réalisation d'audits des collectivités locales; cependant, ces audits sont occasionnels et ne concernent pas l'ensemble des collectivités locales.

Le Lesotho n'a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales. Cependant, dans toutes les collectivités locales, les conseillers municipaux ont l'obligation de consulter les communautés pour élaborer et exécuter des programmes de développement. Un comité de coordination de développement communal (*District Development Coordinating Committee*) est établi dans chaque collectivité locale.

Le comité examine les propositions de programme de développement préparées par chaque conseil et coordonne le processus de prise de décision et de mise en œuvre.

Le Lesotho ne dispose pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales.

Enfin, le Lesotho ne dispose pas d'une stratégie de gestion de l'urbanisation.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 21 sur 40, le Lesotho fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. L'analyse du contexte national suggère les réformes ci-après.

- **La première réforme** concerne le processus de transfert des compétences. Le programme de mise en œuvre de la décentralisation (*Decentralization Implementation Programme*) planifie trois phases dans le processus de transfert : une phase de transition de deux ans (2004-2005), menant à l'élection des responsables locaux et la décentralisation de quelques fonctions ; une phase de développement de cinq ans (2006-2011), où les fonctions additionnelles sont décentralisées ; et une phase de consolidation de cinq ans (2012-2016), où les opérations des collectivités locales sont développées ainsi que l'efficacité et l'efficience. Cependant, le respect de cette planification est loin d'être une réalité. En effet, les ministères sectoriels rencontrent encore des difficultés, supposées ou réelles, à identifier et à transférer les budgets relatifs aux compétences qui sont désormais de la responsabilité des collectivités locales. En outre, le caractère imprévisible et instable des transferts contraint les collectivités locales à un attentisme néfaste à la planification et à la fourniture des services publics locaux. La réforme devrait aider à préciser les maillons des compétences sectorielles à transférer ainsi que les modalités de leur prise en charge par les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Certes, la législation sur les collectivités locales prévoit un champ de ressources propres aux collectivités locales, mais l'option retenue est de financer les collectivités locales par des transferts massifs. C'est ainsi que, dès 2006, sous l'impulsion d'un groupe de travail conjoint entre les ministères des Finances et des Collectivités locales, une ligne budgétaire intitulée *Development Fund for Councils* a été prévue dans le budget national. 75% de ce montant a été réparti aux collectivités locales selon la population, et 25% selon la superficie. Cependant, ces transferts sont imprévisibles puisque le montant national est fixé de manière *ad hoc*. Compte tenu de la faiblesse de la fiscalité locale, la prépondérance des transferts dans les budgets locaux est notable. Le cas de la capitale Maseru illustre cette situation ; les transferts de l'Etat représentent 90% du budget de la collectivité locale. Cette situation montre une dépendance inquiétante des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat qui les transforme en agences d'exécution au niveau local, d'autant plus que ces transferts sont conditionnels.

Ce n'est pas pour autant que les transferts suffisent à couvrir le déficit des ressources des collectivités locales, loin de là. La réforme devrait aider à assurer la stabilité et la prévisibilité des transferts et à les proportionner – notamment en aidant les ministères sectoriels à identifier le coût des maillons des compétences desdits ministères qui doivent être transférées aux collectivités locales pour respecter les lois de décentralisation – et à définir aussi bien les mécanismes de péréquation que d'incitation nécessaires pour assurer une solidarité territoriale au niveau national et une saine compétition entre territoires. La réforme pourrait ainsi mettre l'accent sur la résorption du déficit vertical qui contraint les collectivités locales à devoir gérer des déficits permanents.

- **La troisième réforme** pourrait concerner la fiscalité locale. Le niveau de cette dernière est inquiétant puisque son produit est inférieur à 10% des ressources des budgets des collectivités locales. Les décisions des collectivités locales en matière de base et de taux des impôts locaux sont sujettes à l'approbation du ministère en charge des collectivités locales. Mais le problème structurel de la fiscalité locale est lié à son assiette même. En effet, le seul impôt local perçu est la *Property Tax*, qui est l'impôt foncier. Les impôts locaux sur l'activité économique sont absents et ne sont pas compensés par différentes redevances et taxes perçues localement. La réforme pourrait concerner la redéfinition d'un champ de ressources propres plus large reconnu aux collectivités locales et la définition d'un champ de ressources partagées entre l'Etat et les collectivités locales.

- **La quatrième réforme** a trait à l'élaboration d'une stratégie urbaine. Peuplé de 2,2 millions d'habitants, le Lesotho a connu une urbanisation importante, dont le taux d'urbanisation, de 4,2% à l'Indépendance, est passé à 28% en 2012. Le taux de croissance de la population urbaine est de 3,5% par an, alors que celui de la population totale est de 0,33%. La tendance lourde est donc un exode rural massif vers les villes. Certes, le Lesotho ne dispose pas de très grandes villes. Le réseau urbain est constitué principalement de petites villes, en dehors de la capitale Maseru (267 559 habitants). Les autres villes sont Hlotse (47 894 habitants), Mafeteng (43 200 habitants), Teyateyaneng (28 142 habitants), Mohale's Hoek (23 481 habitants) et Maputsoa (23 029 habitants). Un embryon de réseau urbain est en train d'émerger à partir de la dynamique de croissance de ces villes, et sa structuration volontariste appelle la définition d'une stratégie urbaine nationale pour le Lesotho. ■

Bibliographie – Lesotho

- Constitution de 1993
- Local Government Act 1997 (amended 2004)
- Local Government Elections Act 1998 (amended 2004).
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Libéria

11/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements	1
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Le Libéria a une vieille tradition de centralisation depuis la création du pays en 1847, qui n'a pas favorisé des avancées institutionnelles pour l'établissement d'un système de collectivités locales disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Le système fortement centralisé de l'Etat a empêché la participation populaire et l'initiative locale, particulièrement pour la fourniture de services publics locaux et la responsabilisation des populations vis-à-vis de la transparence dans la gestion des affaires publiques. Cette situation a sans doute eu une influence négative sur la croissance économique et le développement, l'égalité d'accès aux opportunités sociales et économiques et le bien-être humain, aussi bien dans la capitale Monrovia que dans le reste du Libéria où la situation était bien pire que dans la capitale. Ces disparités spatiales furent l'un des facteurs ayant entraîné la guerre civile qui a ravagé le pays pendant des années.

Subissant encore les séquelles de plus d'une dizaine d'années de guerre civile, le pays peine à mettre en place un environnement favorable aux villes et autorités locales. En effet, la guerre civile, qui fit des dizaines de milliers de morts, faillit embraser toute l'Afrique de l'Ouest, au point où la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avait dû envoyer sur place une force de stabilisation.

Après les accords de paix de 2003 et l'installation des autorités issues des premières élections démocratiques en 2005, la priorité immédiate pour l'Etat était de focaliser ses efforts sur la consolidation de la paix et de l'unité nationale afin de préserver l'intégrité territoriale du Libéria. Dans l'exécution des programmes prioritaires, le gouvernement a considéré la décentralisation comme un des moyens de relance de la production économique, de la réduction de la pauvreté et de l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Puis le gouvernement a encouragé un éventail de discussions qui préparent le terrain pour les réformes institutionnelles devant faciliter l'adoption d'une stratégie de décentralisation.

La Constitution du pays ne comporte pas de section dédiée aux collectivités locales; ces dernières sont toutefois citées de manière transversale dans diverses

sections. Cette neutralité de la Constitution peut être interprétée comme un manque de volonté des décideurs nationaux. Cependant, l'adoption de la *Liberia National Policy on Decentralization and Local Governance* en 2010 a rassuré les acteurs nationaux en marquant un pas de plus dans la volonté politique des responsables nationaux d'établir un système de collectivités locales durable.

Le découpage territorial du Libéria comprend 68 *Counties* et 102 *Districts*. Ces derniers sont des collectivités locales et couvrent toute l'étendue du territoire national.

Cependant, la législation sur la décentralisation au Libéria est incomplète et changeante, et sa mise en œuvre est fortement différenciée sur le territoire national.

Aussi bien la tutelle des collectivités locales que les maires sont nommés par le président de la République.

Il n'existe pour le moment aucun système de transferts financiers aux collectivités locales qui soit clair, prévisible et transparent.

Le Libéria n'a pas défini de champ fiscal propre aux collectivités locales. Les ressources locales sont décidées et collectées par le niveau central.

Au Libéria, les collectivités locales disposent d'une capacité institutionnelle très faible. Peu de cadres locaux sont bien formés, et l'administration locale est très peu structurée et bien souvent embryonnaire. Il n'existe pas de référentiel des métiers des collectivités locales et aucune stratégie nationale de renforcement des capacités n'a été élaborée.

Contrairement à d'autres pays, la législation libérienne ne prévoit pas la réalisation d'audits des comptes des collectivités locales. Du coup, les comptes financiers des collectivités locales font très peu l'objet d'audit. Le Libéria n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion locale. Compte tenu du peu de légitimité des collectivités locales et de la nomination de leurs dirigeants, les cadres de concertation au niveau local sont difficiles à mettre en place et sont peu crédibles.

L'évaluation des performances des collectivités locales ne semble pas être à l'ordre du jour du législateur libérien. Aucun processus d'évaluation n'a été défini jusqu'ici.

Enfin, le Libéria ne dispose pas de stratégie d'anticipation de la gestion du processus d'urbanisation.

Propositions de réformes

Avec une notation générale de 11 sur 40, le Libéria se situe dans les pays où l'Etat offre un environnement globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Plusieurs réformes doivent être entreprises.

- **La première réforme** est la définition de la politique de décentralisation. En effet, toute la législation sur la décentralisation est à élaborer. Certes, la stratégie nationale de la décentralisation (*Liberia National Policy on Decentralization and Local Governance*) a été approuvée en 2010, mais il manque toute la panoplie de textes législatifs et réglementaires qui doivent l'opérationnaliser. La réforme devrait concerner la revue du découpage territorial, la redéfinition des échelons de décentralisation, la définition des champs de compétences propres des collectivités locales et celles partagées avec l'Etat central ainsi que celle des rapports entre les collectivités locales et les services de l'Etat. Dans cette perspective, il pourrait être envisagé d'établir les collectivités locales dans les limites géopolitiques des quinze subdivisions politiques du Libéria et d'accompagner ce nouveau découpage territorial d'une décentralisation politique, fiscale et administrative grâce à une nouvelle législation et peut-être aussi des amendements constitutionnels. La réforme devrait aussi accorder un intérêt particulier au renforcement institutionnel des collectivités locales afin de les former à prendre en charge les compétences transférées. Cette réforme aura pour objectif d'investir les collectivités locales des compétences pour lesquelles elles ont un avantage comparatif afin de faciliter la participation des Libériens à toutes les dimensions de la gestion des affaires locales pour faciliter l'accès aux services pour tous.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner la décentralisation fiscale. L'Etat central devrait adopter des lois appropriées pour s'assurer que les ressources financières sont transférées de l'Etat central aux districts, assurant de ce fait une plus grande participation des citoyens, conformément à l'article 7, chapitre 2 de la Constitution. Cette réforme s'attachera aussi à définir une base financière saine aux collectivités locales, avec des sources de revenus identifiables, proportionnées et fiables pour chaque comté et chaque district; elle prêterait une attention particulière au partage des impôts entre les *Counties* et les *Districts* et définirait les relations financières éventuelles entre eux, dans le cadre de la promotion de la gouvernance locale coopérative. Dans l'exécution de cette réforme, toutes les fonctions incombant aux *Counties* et aux *Districts* devraient bénéficier des fonds autrefois mis en œuvre par l'Etat central. Ces fonds seront alloués selon une formule claire et transparente et tenant compte de l'adhésion des collectivités locales à de bonnes pratiques en matière de normes de gouvernance locale.

- **La troisième réforme** pourrait concerner la transparence et l'efficacité des collectivités locales. Le cadre et l'exécution de la politique de décentralisation doivent être continuellement suivis et évalués pour en déterminer les résultats et l'impact afin, si nécessaire, de prendre de nouvelles mesures dans le but de renforcer le processus et de s'assurer de son efficacité. Outre les audits et l'évaluation de la performance, il pourrait être mis en

place des évaluations participatives par les populations elles-mêmes, auxquelles pourraient participer toutes les catégories socioprofessionnelles locales. La réforme devrait également consolider les modalités de participation des populations locales à la gestion des collectivités locales et au contrôle de la qualité de la dépense publique en vue d'améliorer de manière significative la fourniture des services sociaux de base.

- **La quatrième réforme** devrait s'intéresser à la gestion de l'urbanisation afin de donner un second souffle aux villes détruites pendant la guerre et délaissées depuis la fin de la guerre et le retour à une vie constitutionnelle normale. Le Libéria a connu peu de recensements généraux de la population du fait de la guerre civile qui a sévi dans le pays. L'urgence est donc à la mise en place d'un système d'information afin de mieux connaître les statistiques de population. L'étude d'Africapolis soulignait le caractère en partie obsolète des informations sur la population du fait des désastres occasionnés par les guerres civiles. Par exemple, la deuxième ville du pays, Camp IV, comptait 49 400 habitants en 1984. Située dans l'extrême nord du pays, elle correspondait au site principal de la mine de fer, mais elle a été totalement détruite en 2003, si bien que sa population est tombée à 1 078 habitants en 2005. Plusieurs villes ont connu un déclin analogue, mais dans des proportions variables. Cette instabilité des établissements humains n'était toutefois pas inconnue au Libéria avant les guerres civiles. Par le passé, plusieurs localités sont passées du statut de ville-champignon à la croissance intense à celui de ville fantôme. Selon l'étude d'Africapolis, le taux d'urbanisation, qui était de 7 % en 1960, s'est établi à 36,5 % en 2000. Les projections effectuées donnent un taux d'urbanisation de près de 54 % en 2020, ce qui veut dire que plus d'un Libérien sur 2 vivra en ville à cette date. Mais le plus intéressant est la densification du réseau urbain. Plus d'une dizaine de villes ont plus de 20 000 habitants, parmi lesquelles la capitale, Monrovia, qui compte plus d'un million d'habitants en 2010, puis Ganta (43 000 habitants), Gbanga et Kakata (35 000 habitants chacune), le reste des villes ayant entre 20 000 et 30 000 habitants. La stratégie urbaine devrait aider à mettre en place les modalités de rattrapage du sous-investissement chronique qu'ont connu ces villes depuis une vingtaine d'années ainsi que les conditions d'une gestion anticipée de l'urbanisation. La stratégie urbaine s'attèlera aussi à définir et mettre en œuvre une stratégie d'aménagement du territoire par un renforcement des pôles régionaux pour contrebalancer le poids de Monrovia qui pèse aujourd'hui plus de 70 % de la population urbaine du pays. ■

Bibliographie – Libéria

- Constitution adoptée en 1984
- Republic of Liberia, Liberia National Policy on Decentralization and Local Governance, January 2010
- UNCDF, Liberian Local Government Development Programme, 2006: Towards Decentralization
- Liberian Local Government Development Programme, First Quarter Progress, Report 2010

Madagascar

17/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

A Madagascar, les premiers jalons de la décentralisation ont été initiés dès les années 90, lorsque plusieurs ajustements constitutionnels visant à faciliter l'autonomisation des collectivités locales furent introduits. La décentralisation de l'administration publique a été mise en œuvre, définie par la Lettre de politique sur la décentralisation et la déconcentration de novembre 2004, puis par le Programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D), 2007-2012.

La Constitution malgache affirme dans son titre V, «De l'organisation territoriale de l'Etat», le principe de l'autonomie financière et de la personnalité juridique des collectivités territoriales décentralisées. Elle stipule que l'Etat est organisé en communes, régions et provinces. Les communes (urbaines ou rurales) constituent les collectivités territoriales décentralisées de base. Les fonctions exécutives et délibérantes sont exercées par des organes distincts et élus au suffrage universel direct. La fonction exécutive de la région est exercée par un organe dirigé par le chef de région élu au suffrage universel. Le chef de région est le premier responsable de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa région. La fonction délibérante est exercée par le conseil régional dont les membres sont élus au suffrage universel. Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la région sont membres de droit du conseil régional, avec voix délibérative. La fonction exécutive de la province est exercée par un organe dirigé par le chef de province élu au suffrage universel. Le chef de province est le premier responsable de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de sa province. La fonction délibérante est exercée par le conseil provincial dont les membres sont élus au suffrage universel. Les députés et les sénateurs issus des différentes circonscriptions de la province sont membres de droit du conseil provincial, avec voix délibérative.

Le découpage territorial a aussi connu des changements au fil du temps. C'est ainsi que les six anciennes provinces héritées de l'ère coloniale française ont été démantelées

en 2002, pour laisser la place à 22 nouvelles régions, ou *faritras* en 2004. Ces *faritras* sont sous-divisées en 119 districts, chargés de la supervision juridique et réglementaire de 1 549 communes, rurales et urbaines. Ces communes sont gouvernées chacune par un maire élu. Les chefs des *fokontany* (quartiers traditionnels malgaches) sont nommés par les chefs de district. Ces *fokontany*, au nombre de 17 898, constituent les plus petites représentations décentralisées de l'Etat malgache. Les maires sont élus pour une période de quatre ans, pour la dernière fois en novembre 2007. Leur mandat étant épuisé depuis 2011, ce sont des assemblées et exécutifs nommés par le pouvoir central qui gouvernent actuellement les collectivités locales. Les prochaines élections municipales devraient se tenir en 2013.

Bien que prévus par la Constitution, les transferts financiers aux collectivités locales ne sont qu'imparfaitement mis en œuvre. Dans la pratique, les transferts sont imprévisibles; leur montant national et les modalités de répartition entre collectivités locales dépendent du pouvoir discrétionnaire des autorités centrales.

C'est la loi de finances qui détermine le niveau des ressources des collectivités locales. Elle prend en considération la part des recettes publiques devant revenir à l'Etat et aux collectivités territoriales décentralisées ainsi que la nature et les taux maxima des impôts et taxes perçus directement au profit du budget de ces dernières.

Le contrôle financier des collectivités locales est pratiquement inexistant à Madagascar; les audits des comptes financiers des collectivités locales ne sont pas réalisés.

A Madagascar, il n'y a pas de législation particulière sur la participation, mais des cadres de concertation existent localement au niveau des *fokontany* et des communes, notamment à travers l'initiative du budget participatif.

Il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics; aucune législation n'existe à ce propos.

Madagascar n'a pas encore défini de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 17 sur 40, Madagascar fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Rendre l'environnement plus favorable aux villes et autorités locales nécessite les réformes suivantes.

- **La première réforme** concerne la répartition des compétences entre les quatre sphères de gouvernance que sont l'Etat, les communes, les régions et les provinces. La Constitution fixe pour le moment les compétences générales. Ainsi, selon l'article 149, «les communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial. Leurs compétences tiennent compte essentiellement des principes constitutionnels et légaux ainsi que du principe de proximité, de promotion et de défense des intérêts des habitants». L'article 153 : «Les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale. En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.» Quant à l'article 157, il fixe les compétences des provinces : «Les provinces assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités territoriales décentralisées dans la province. Les provinces mettent en œuvre la politique de développement d'intérêt provincial défini et arrêté en conseil provincial. En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la province et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.» La réforme devrait s'atteler à préciser ces énoncés généraux des compétences des différentes échelles des collectivités territoriales, conformément à l'article 146 de la Constitution. La réforme devrait mettre l'accent sur une clarification des compétences, d'une part, entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées et, de l'autre, entre les communes, les régions et les provinces.

- **La deuxième réforme** concerne le financement des collectivités territoriales décentralisées. Selon l'article 147 de la Constitution, les ressources d'une collectivité territoriale décentralisée comprennent notamment : a) le produit des impôts et taxes votés par son Conseil et perçus directement au profit du budget de la collectivité territoriale décentralisée; la loi détermine la nature et le taux maximum de ces impôts et taxes en tenant dûment compte des charges assumées par les collectivités territoriales décentralisées et de la charge fiscale globale imposée à la Nation; b) la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat; cette part, qui est prélevée automatiquement au moment de la perception, est déterminée par la loi suivant un pourcentage qui tient compte des charges assumées globalement et individuellement par les collectivités territoriales décentralisées et vise à assurer

un développement économique et social équilibré entre toutes les collectivités territoriales décentralisées sur l'ensemble du territoire national; c) le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'Etat à l'ensemble ou à chacune des collectivités territoriales décentralisées pour tenir compte de leur situation particulière, ou pour compenser, pour ces collectivités territoriales décentralisées, les charges entraînées par des programmes ou projets décidés par l'Etat et mis en œuvre par les collectivités territoriales décentralisées; d) le produit des aides extérieures non remboursables et le produit des dons à la collectivité territoriale décentralisée; e) les revenus de leur patrimoine; f) les emprunts dont les conditions de souscription sont fixées par la loi. Toutes ces dispositions attendent des textes législatifs et réglementaires pour être applicables conformément à l'article 146 de la Constitution. La réforme devra également concerner les mécanismes de contrôle financier des collectivités locales et encourager la participation des populations à ce contrôle par l'adoption d'outils innovants comme les budgets participatifs déjà adoptés par plusieurs communes malgaches.

- **La troisième réforme** concernera le renforcement des capacités des administrations locales, notamment dans la perspective d'un transfert plus important de compétences. Les communes pâtissent d'un manque de compétences, et les projets sur le terrain constatent et «souffrent» des faibles capacités des communes. La réforme élaborera un référentiel de métiers des administrations locales et une stratégie nationale de formation du personnel local ainsi que les modalités de son financement; elle définira les modalités de l'application de cette stratégie pour qu'elle bénéficie à toutes les collectivités locales du pays.

- **La quatrième réforme** concerne la stratégie urbaine. Il est vrai qu'en 2012, 1 seul Malgache sur 3 vit en ville. Cependant et selon les Nations Unies, 58% de la population malgache sera urbaine en 2050. Un état des lieux de l'urbanisation malgache a été fait en 2011 par la Banque mondiale avec l'appui des partenaires au développement, intitulé «L'urbanisation ou le nouveau défi malgache». La réforme devrait se baser sur cette étude, sur les travaux conduits par ONU-Habitat ou l'Institut des métiers de la ville (Conseil régional Ile-de-France) et sur les enseignements du Premier forum urbain organisé en 2013 pour initier un dialogue politique en vue de définir entre les acteurs nationaux (ministères centraux, collectivités locales, société civile, autres acteurs locaux) les grands axes d'une stratégie de gestion du peuplement et évaluer les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie urbaine. ■

Bibliographie – Madagascar

- Constitution de 1992
- Loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions
- Loi n°96-173 du 6 mars 1996 portant réorganisation du Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo
- Loi n°94-039 du 3 janvier 1995 modifiant et complétant les dispositions de la loi n°93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de politique de décentralisation
- Loi n°95-005 du 21 juin 1995 relative au budget des collectivités territoriales décentralisées

Malawi

18/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition de leurs responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des CL en lien avec la Constitution, mais certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts imprévisibles et irréguliers	1
5. Existence d'un champ de ressources propres, faible marge de manœuvre pour les taux	2
6. Il n'existe ni cadre national de référence, ni stratégie nationale de renforcement des capacités locales	1
7. Exigence d'audits réguliers et indépendants des CL, mais réalisation de ces audits occasionnelle	2
8. Pas de législation nationale sur la participation des populations à la gestion des CL, pas de cadres de concertation organisés localement	1
9. Pas de précisions légales ou réglementaires pour l'évaluation des performances des CL	1
10. Existence d'une stratégie urbaine au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

La Constitution de 1994 a adopté le multipartisme. Elle a également consacré la politique de décentralisation dans ses articles 146 à 151. Les dispositions constitutionnelles ont été précisées et complétées par le *Local Government Act* (LGA) de 1998. Le Malawi a un seul niveau de collectivités locales classées en districts urbains (4) et ruraux (28). Le LGA prévoit la participation des chefs traditionnels aux travaux des conseils municipaux comme membres non votants.

En 2000, les responsables des *District Councils* ont été élus pour un mandat de cinq ans. Mais à l'échéance du mandat de ces premiers responsables en 2005, les élections locales prévues ont été régulièrement repoussées. Les conseils et exécutifs des collectivités locales qui étaient élus ont été depuis lors remplacés par des fonctionnaires nommés. La Commission électorale annonce les prochaines élections locales pour 2014. Les progrès en faveur de la décentralisation semblent très lents et limités.

Alors que les textes d'orientation de la décentralisation préconisent de transférer 5% du revenu national net sous forme de subventions inconditionnelles, dans le meilleur des cas l'Etat a transféré 2% du revenu national net. Les deux tiers de cette subvention sont distribués aux collectivités urbaines sur la base d'une formule connue. Le tiers va aux collectivités locales rurales selon une formule qui prend en compte quatre facteurs: la population, la superficie, l'illettrisme et la mortalité infantile. Mais il existe plusieurs autres mécanismes de transfert: *Agricultural Fund*, *Education Fund* et les transferts des ministères sectoriels dont les montants nationaux et la répartition au sein des collectivités locales sont déterminés de manière *ad hoc*. Par ailleurs, l'Etat a créé un *Local Development Fund* (LDF) pour financer les collectivités locales.

La fiscalité locale est composée de la taxe foncière, des taxes commerciales et d'autres taxes locales et son produit pèse moins du tiers des budgets locaux. Les impôts locaux sont déterminés par l'Etat mais les collectivités locales ont des marges de manœuvre pour les taux.

Au Malawi, il n'existe ni cadre de référence des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement

des capacités des administrations locales. Aucune initiative propre des collectivités locales dans ce domaine n'est relevée.

La Constitution prévoit la mise en place du *National Local Government Finance Committee* (NLGFC), qui a pour mission d'appuyer les collectivités locales dans la préparation de leurs budgets et de distribuer les subventions de l'Etat aux collectivités locales. Ce comité reçoit également la mission de superviser la tutelle financière des collectivités locales et de réaliser les audits des comptes financiers locaux dans le cadre des décisions du Parlement. Les audits ne sont cependant pas réalisés de manière systématique.

Le Malawi n'a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales, et il n'y a pas d'expérience de cadres locaux de dialogue.

Le Malawi n'a pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales et aucune expérience de cette sorte n'est mise en œuvre.

Avec moins de 20% de la population vivant en zone urbaine, le Malawi connaît un processus d'urbanisation important, avec une croissance annuelle de la population urbaine supérieure à 5%. Pour gérer cette urbanisation, le Malawi a élaboré avec l'appui de Cities Alliance, le *Malawi City Development Strategy and Slum Upgrading Programme* qui a pour objectifs, entre autres, de développer des stratégies de gestion pour les villes de Blantyre, Lilongwe, Mzuzu et Zomba, d'améliorer le cadre institutionnel national et de mettre en place un système de financement durable des collectivités locales. Cependant, la mise en œuvre de cette stratégie n'est pas accompagnée de moyens techniques et financiers adéquats.

Propositions de réformes

Avec une note en dessous de la moyenne (18/40), le Malawi fait partie des pays qui n'offrent pas vraiment un environnement favorable à l'action des villes et collectivités locales. Pour progresser impérativement dans ce domaine, le Malawi a besoin d'entreprendre sans délai les quatre réformes critiques ci-après.

- **La première réforme** devrait concerner la clarification des compétences des collectivités locales. L'article 22 du LGA transfère aux collectivités locales les responsabilités classiques comme les routes, les parcs, les bibliothèques et autres équipements culturels, l'eau potable, les eaux usées et la santé publique (inspection d'aliments, abattoirs, etc.), les marchés et services de secours (par exemple ambulance et protection incendies). Mais les limites des responsabilités ne sont pas claires entre l'Etat central et les collectivités locales. Déjà, pendant la première mandature des maires élus, ce flou dans le partage des compétences avait donné lieu à une duplication des fonctions. C'est ainsi que les services de santé, la gestion de l'environnement et des forêts, l'entretien des routes, l'agriculture et l'irrigation étaient assurés à la fois par les services déconcentrés de l'Etat et par les collectivités locales. Les autorisations d'activités délivrées aux entrepreneurs privés le sont parallèlement par le ministère du Commerce et de l'Industrie et les collectivités locales. La question de l'attribution des responsabilités (et des transferts financiers correspondants) mérite d'être reconsidérée. Le second aspect de cette réforme pourrait être de promouvoir la décentralisation asymétrique. Il s'agit de stimuler la délégation de compétences à mesure du renforcement des capacités des collectivités locales. Enfin, la réforme pourrait revoir certaines attributions de compétences qui ne peuvent manifestement pas être remplies de manière satisfaisante au seul niveau des collectivités locales, comme par exemple les hôpitaux, l'habitat et le logement, la gestion de l'eau et de l'énergie, pour lesquelles il faudrait au minimum qu'elles soient partagées avec l'Etat.

- **La deuxième réforme** devrait concerner les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, qui représentent plus des deux tiers des ressources des collectivités locales. Les transferts conditionnels représentent 85% de l'ensemble des transferts de l'Etat aux collectivités locales; ils pèsent pour 95% des ressources des collectivités locales rurales. Mais ce n'est pas pour autant que ces transferts permettent de couvrir le coût des compétences transférées, loin de là. Les fonds transférés aux collectivités locales représentent une portion congrue des budgets des divers ministères sectoriels, et leur utilisation est en grande partie prédéterminée par ces ministères. A l'exception du ministère de la Santé qui transfère 40% de son budget aux collectivités locales, les autres ministères sont loin derrière: le ministère de l'Education n'en transfère que 4%, le ministère de l'Agriculture, 2% et les autres ministères, environ 0,2%. Depuis la fin du mandat des maires élus, l'augmentation du niveau des fonds des politiques sectorielles transférées au niveau local n'est pas nécessairement un indicateur de l'avancée de la décentralisation. La réforme devrait aller dans le sens d'une plus grande autonomie des collectivités locales en matière de choix de dépenses publiques locales. En effet, il est plus que jamais important de redimensionner les transferts financiers pour permettre aux collectivités locales d'être en mesure de prendre en charge les compétences transférées. C'est pourquoi la réforme devrait, dans un premier temps, faire une évaluation du coût des compétences transférées quant elles étaient mises en œuvre par l'Etat, puis, dans un deuxième temps,

aligner les transferts avec les compétences transférées et, enfin, définir des mécanismes clairs et transparents des transferts qui permettent leur stabilité et prévisibilité.

- **La troisième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. La trop grande dépendance des budgets des collectivités locales vis-à-vis des transferts de l'Etat n'est pas en faveur de leur réelle autonomie, notamment dans la détermination de l'assiette de leurs ressources propres. Les collectivités locales pourraient par exemple étendre l'impôt foncier aux collectivités rurales, notamment celles qui jouxtent les villes; il y a très probablement un nombre de plus en plus grand de logements et de bâtiments commerciaux (par exemple: magasins, bureaux, usines) qui pourraient être imposés. Des centimes additionnels sur quelques impôts nationaux pourraient être envisagés. D'autre part, les taxes sur le tourisme et les voitures et même quelques taxes sur l'essence et la bière pourraient être considérées. La base de ces impôts est locale par nature. La réforme devrait en conséquence s'atteler à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et celui de la fiscalité partagée entre elles et l'Etat.

- **La quatrième réforme** devrait concerner la transparence dans la gestion des collectivités locales et la mise en place de mécanismes pour mesurer leurs performances dans la livraison de leur mandat. Bien que requis par les lois et règlements, les audits des collectivités locales sont occasionnels. L'une des raisons de cette défaillance de la redevabilité des collectivités locales en matière de gestion est la dilution de la responsabilité du contrôle entre le *National Local Government Finance Committee*, le *National Audit Bureau* et le *Accounting Service Division* du *Ministry of Local Government and Rural Development*. Pour ce dernier service, le climat dans lequel les audits sont réalisés est souvent délétère. Sur le terrain, les tensions sont nombreuses entre les auditeurs internes et les conseillers municipaux et/ou les cadres municipaux et il est très difficile de réaliser des audits indépendants. Il n'existe par ailleurs aucune disposition pour l'évaluation des performances des collectivités locales. Ceci devrait être corrigé. ■

Bibliographie – Malawi

- Constitution de 2001
- The Local Government Act 1998
- The National Elections Act 1996
- The Environmental Management Act 1996
- Infrastructure Services Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Mali

22/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, les décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres locaux de concertation	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Au Mali, le processus de décentralisation est né de la double crise qu'a connue l'Etat au début des années 90 avec la rébellion Touareg au nord du pays et la «révolution» au sud du pays. La conférence nationale (1991) – qui fut imaginée comme le moyen de sortir de cette double crise qui a menacé l'Etat malien dans son existence – a pris une option pour le multipartisme et la décentralisation, cette dernière étant conçue comme un moyen de refonder l'Etat en mal de légitimité. La particularité de la décentralisation malienne est aussi la manière dont les collectivités locales de base furent créées: ce sont les populations elles-mêmes qui ont déterminé les frontières de leurs futures communes, et cela sans conflit majeur puisque moins de 10% des cas ont été portés à l'arbitrage du gouvernement.

La nouvelle Constitution issue de cette conférence nationale en son titre XI, «Des collectivités territoriales», stipule que «les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi» (article 97) et que «les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi» (article 98). Ces dispositions constitutionnelles sont prolongées par une législation variée.

De 19 communes concernées par les élections locales de 1995, on est passé à 703 communes de base pour les élections de 1999, avec la création de 684 nouvelles communes, majoritairement rurales. Le processus de décentralisation est ensuite entré dans sa phase opérationnelle à travers, d'une part, le transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales et, d'autre part, l'adoption du Document-cadre de politique nationale de décentralisation (DCPN) respectivement en 2003 et 2005. Cependant, certaines compétences objets de transferts ne sont pas encore mises en œuvre faute de décrets d'application; par ailleurs, certains décrets sont difficilement applicables sur le terrain.

Le Mali comprend aujourd'hui trois échelles de collectivités locales sur son territoire, soit au total 761 collectivités

territoriales: 8 régions, 49 cercles, 703 communes et le district de Bamako, la capitale, qui jouit d'un statut particulier. Toutes ces collectivités locales sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

La crise récente du Nord-Mali a montré la résilience des collectivités locales par rapport aux autres autorités publiques, puisque malgré l'occupation du nord du pays, les autorités locales sont restées en place et n'ont pas été contestées.

Les montants nationaux des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont tous déterminés de manière imprévisibles par le gouvernement. Ils sont également tous conditionnels et constituent de ce fait un frein à l'autonomie locale.

La fiscalité locale est en totalité déterminée par l'Assemblée nationale, et le recouvrement des impôts locaux est assuré par les services déconcentrés de l'Etat.

Le Mali a entamé l'opérationnalisation de la fonction publique des collectivités territoriales, notamment par la mise en place des organes statutaires prévus, la définition des profils clés du personnel, l'organisation des concours et examens professionnels, l'élaboration et/ou la diffusion d'outils de gestion du personnel. Cependant, il manque une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

Les articles 226 à 228 du Code des collectivités locales recommandent la tenue d'audits réguliers et indépendants; mais ils demeurent cependant occasionnels, ce qui ne participe pas à une gestion transparente des finances locales.

Il n'existe pas de législation spécifique sur la participation des populations. Cependant, la loi liste un certain nombre de matières au sujet desquelles les conseils municipaux ont l'obligation de consulter au préalable les conseils de village ou de fraction, ou les chefs de quartier avant d'entreprendre toute action sur le territoire de leur ressort.

Le Mali ne dispose pas d'une législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales.

Le Mali dispose d'une Stratégie de développement des villes du Mali (SDVM) élaborée en 2009 par le ministère en

charge de l'urbanisme, une Stratégie de développement des villes (SDV) axée sur les villes secondaires et sur les «villes frontières» depuis leur avènement dans le sillage de la décentralisation et de la coopération transfrontalière.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 22 sur 40, le Mali fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** concerne la répartition des compétences entre les différentes sphères de gouvernance. Cette réforme est ressentie comme plus nécessaire encore au vu des revendications sécessionnistes observées dans le Nord-Mali. Plusieurs voix s'élèvent pour dire que la mise en œuvre incomplète de la décentralisation a contribué à l'émergence de ces revendications. D'où l'importance de s'appesantir réellement sur la répartition des compétences entre les quatre sphères de la gouvernance publique (national, régional, cercle, communal). Cette situation est d'autant plus préoccupante que le Mali a trois niveaux de collectivités locales, ce qui entraîne souvent des chevauchements et exacerbe les conflits de compétences. Les mêmes compétences sont souvent attribuées aux trois niveaux de décentralisation sans qu'il soit possible *a priori* de distinguer les tâches et donc les limites de l'action de chacun de ces niveaux. Le délai de cinq ans prescrit par la loi de 1996 pour l'aboutissement du transfert effectif de toutes les compétences prévues n'a pas été respecté, et cette situation n'a pas changé depuis lors. Dans la pratique, seules certaines compétences comme l'état civil, le recensement, les archives et la documentation, la police administrative, l'hygiène et l'assainissement ont été réellement transférées. Concernant les compétences spécifiques, le processus de transfert s'est révélé plus complexe. En effet, à la suite du dispositif légal en vigueur au Mali, notamment la loi n°93-008 du 11 février 1993 modifiée, et la loi n°95-034 du 12 avril 1995 modifiée, il est prévu un transfert progressif et modulé des compétences et des ressources en faveur des collectivités territoriales dans des domaines ciblés tels l'éducation, la santé, l'hydraulique et la gestion des ressources naturelles. La loi sur la libre administration des collectivités territoriales dispose que «tout transfert de compétences à une collectivité territoriale doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences», conformément aux articles 14, 83 et 131 du Code des collectivités territoriales. Malgré l'identification des compétences à transférer aux communes par la dizaine de départements ministériels, malgré l'organisation d'ateliers sur le transfert des compétences et d'ateliers sectoriels de validation de sa propre démarche par chaque département ministériel, peu de compétences sont gérées par les collectivités.

- **La deuxième réforme** concerne la question de l'autonomie financière des collectivités locales. Sur le plan des transferts, trois mécanismes existent : la dotation générale de décentralisation, la dotation du Fonds de péréquation et les subventions spéciales de l'Etat.

Aucun de ces transferts n'est prévisible, le montant national étant *ad hoc* et la répartition aux collectivités locales se faisant de manière peu transparente. Seul le Fonds de péréquation mentionne l'utilisation d'une formule basée sur «les caractéristiques des collectivités locales» pour la répartition du montant national. Une rapide évaluation du système des transferts financiers du point de vue des collectivités locales montre que le niveau de ces transferts est très faible. Leur versement accuse des retards préjudiciables à une bonne visibilité budgétaire. La péréquation reste à cet égard largement théorique. Pourtant, l'institution des transferts de l'Etat a conduit les collectivités locales à relâcher leur effort de mobilisation des ressources locales. Par ailleurs, le niveau de recouvrement des ressources fiscales propres des collectivités locales est très faible. Cette faiblesse s'explique surtout par un déficit du système d'information sur les activités économiques locales et par un manque de dialogue avec les populations. Une législation en faveur de la participation des populations à la gestion locale et de la mise en place des mécanismes mettant à contribution les populations dans les choix des dépenses publiques locales (comme les budgets participatifs) serait de nature à améliorer la crédibilité de l'action des élus locaux.

- **La troisième réforme** concerne le contrôle financier et l'efficacité de l'action des villes et collectivités locales. En ce qui concerne les audits financiers, les articles 226 à 228 du Code des collectivités locales prescrivent les modalités du contrôle de la gestion des finances. Ce contrôle s'exerce sur la gestion de l'ordonnateur et sur celle du receveur ou du payeur, conformément aux lois et règlements en vigueur. Le contrôle de la gestion de l'ordonnateur est assuré par les ministres chargés des collectivités territoriales et des finances, le contrôle général d'Etat et la section des comptes de la Cour suprême. Le contrôle de la comptabilité du payeur se fait sur place et au vu des pièces. Il est assuré par les corps compétents de contrôle de l'Etat. Mais en général, ces contrôles sont occasionnels. De même, l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux est absente de l'environnement institutionnel national : aucune législation ne la préconise. La réforme devrait proposer des modalités d'amélioration de la gestion financière et des performances des collectivités locales dans l'exécution de leurs missions. ■

Bibliographie – Mali

- Constitution de 1992
- Loi n°93-008/AN-RM du 11 février 1993 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, modifiée par la loi n°96 056 du 16 octobre 1996 et modifiée par la loi n°99 037 du 10 août 1999
- Loi n°00-044 du 7 juillet 2000 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions
- Loi n°04-033 du 27 juillet 2004, modifiant la loi n°95-022 du 20 mars 1995 portant statut des fonctionnaires des collectivités territoriales
- Urban Local Government Support Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Governance and Budget Decentralization Technical Assistance, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa : Mali Desk Study
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Maroc

30/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre	4
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a concerné jusqu'ici que quelques CL	3
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre	4

Justification de la notation

Au lendemain de l'Indépendance, le Maroc a entrepris l'édification d'un Etat doté d'une administration territoriale structurée. Durant ce processus, toutes les compétences touchant à l'aménagement du territoire et à son développement furent concentrées aux mains du ministère de l'Intérieur. La décentralisation s'est déroulée en quatre étapes. La première étape, de 1959 à 1963, a vu la fondation par dahir des collectivités locales. La deuxième étape, de 1976 à 1977, a vu l'adoption de la Charte communale, le dahir portant loi sur les attributions du gouverneur, le décret sur le personnel communal. La troisième étape, de 1997 à 2002, a vu l'adoption de la loi sur les régions et du Code électoral unifié. La quatrième étape, à partir de 2002, a vu l'élaboration des nouvelles lois sur les communes et sur les préfectures et les provinces.

Ainsi, la décentralisation effective date de 1976, date à laquelle les collectivités locales sont considérées comme des personnes de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et sont administrées par des conseils et des exécutifs élus. Des dispositions juridiques mises en place depuis l'adoption de la première charte communale ont permis de préciser le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Parallèlement, la carte territoriale a connu des modifications successives. Par exemple, le nombre de provinces est passé de 14 en 1959 à 45 aujourd'hui.

La Constitution de 2011 stipule en son article 135 que les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Le Maroc comprend actuellement 16 régions, 45 provinces, 26 préfectures et 1 547 communes qui sont dotées d'assemblées et d'exécutifs élus. La loi sur la régionalisation avancée modifie fondamentalement l'exercice de la tutelle sur les collectivités. Alors que la signature du wali de la province ou du gouverneur de la préfecture était nécessaire pour

rendre effectifs les contrats établis pour les dépenses ordonnées par les autorités locales, les nouvelles dispositions légales prévoient la suppression de ce recours au wali ou gouverneur pour rendre effectives les dépenses des collectivités locales, ce qui allège singulièrement la tutelle locale sur les collectivités locales.

L'Etat transfère aux collectivités locales l'équivalent de 30% de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ce montant est réparti selon des formules transparentes, ce qui renforce la prévisibilité et la transparence des transferts financiers et permet aux collectivités locales d'avoir une gestion stratégique des dépenses locales.

Les ressources propres des collectivités locales sont fixées par la loi n°30-89 promulguée par dahir du 21 novembre 1989 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements. Ces dernières sont chargées de l'établissement des taxes, impôts et redevances conformément aux délibérations du conseil. Elles déterminent l'assiette, les modalités de recouvrement et la fixation des taux de certains impôts et taxes. Les ressources gérées et collectées par les collectivités locales représentent 49% de leurs ressources locales totales, alors que les ressources gérées par les services de l'Etat pour le compte des collectivités locales représentent 42% des ressources locales totales. Les transferts ne représentent que 9% des ressources totales des collectivités. Au Maroc, le personnel des collectivités locales est régi par un statut particulier qui se base sur un référentiel des métiers. La Direction de la formation des cadres administratifs et techniques (DFCAT) du ministère de l'Intérieur a élaboré une stratégie nationale de formation qui est mise en œuvre. Cependant, elle ne touche pas encore toutes les collectivités locales marocaines.

Au Maroc, le ministère de l'Intérieur, l'Inspection générale des finances (IGF), la Cour des comptes et la Trésorerie générale du Royaume (TGR) contrôlent la gestion financière des collectivités locales. Des cours régionales des comptes ont été créées pour assurer le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements. Ces contrôles ne se font cependant qu'occasionnellement.

L'article 139 de la Constitution stipule que « des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les conseils des régions et les conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens et des associations, dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'une question relevant de sa compétence ». Cependant, peu de cadres locaux de concertation fonctionnent effectivement.

Le Maroc n'a pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. Aucun exercice d'évaluation de ce type n'est mené.

Le Maroc dispose d'une stratégie urbaine exécutée par le biais de nombreux programmes dont l'Initiative nationale de développement humain (INDH). Cette stratégie urbaine est en outre dotée de moyens humains, financiers et techniques conséquents pour sa mise en œuvre.

Propositions d'améliorations

Avec une note générale de 30 sur 40, le Maroc fait partie des pays qui offrent à leurs villes et collectivités locales l'un des environnements les plus favorables à leur action. Malgré cela, un certain nombre d'améliorations doivent être apportées pour parfaire l'environnement d'action et d'initiative des villes et des collectivités locales.

- **La première amélioration** consisterait à apporter des précisions dans la définition des compétences des différentes sphères des collectivités locales. Les attributions de chacune des collectivités locales sont prévues d'abord par leurs chartes constitutives respectives qui, toutes, prévoient une clause de compétence générale. Ensuite, chaque niveau de collectivité décentralisée dispose de compétences propres, de compétences que l'Etat lui transfère et de compétences consultatives. Dans un contexte caractérisé par quatre types de collectivités locales – la région, la préfecture, la province et la commune – toute imprécision dans la définition des compétences respectives des différents types de collectivité locale se traduit sur le terrain par des conflits de compétences. Une relecture des textes est nécessaire en vue de l'élaboration de textes réglementaires complémentaires devant préciser les mécanismes de subsidiarité entre les différentes sphères de gouvernance.

- **La deuxième amélioration** à apporter concerne l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales. Les gouverneurs et les walis sont des autorités déconcentrées nommées par décision royale et assurent la tutelle locale des collectivités locales. Au Maroc, jusqu'à présent, le fonctionnement du système décentralisé dépend beaucoup des relations entre le président de la collectivité locale et le représentant local de l'Etat (le gouverneur ou le wali), dans lesquelles ce dernier est généralement dominant. Très souvent l'exécution effective des délibérations des assemblées locales est plus ou moins facilitée selon que ces relations sont plus ou moins bonnes. Par ailleurs, l'Administration centrale marocaine a du mal à

s'adapter à la nouvelle donne de l'administration publique introduite par la politique de décentralisation. Passer d'une tutelle restrictive de l'autonomie des collectivités locales à une tutelle plus progressive d'appui-conseil, d'accompagnement et de renforcement de l'autonomie des collectivités locales demande une mutation dans les comportements et une acquisition de compétences nouvelles auxquelles les cadres des administrations centrales ne sont pas forcément préparés. Un véritable programme d'appui aux administrations centrales pour les ajuster à l'environnement de la décentralisation est nécessaire si l'on ne veut pas que la résistance des administrations centrales mette en péril la réalisation de la volonté politique de régionalisation avancée et d'approfondissement corrélatif de la politique de la décentralisation.

- **La troisième amélioration** devrait porter sur les mécanismes de transferts de l'Etat. Le produit de la TVA transféré aux collectivités locales est affecté à 70% aux charges de fonctionnement et à 30% aux programmes d'équipement. La dotation aux charges de fonctionnement est répartie en fonction de la réalisation du potentiel fiscal local et de la promotion des ressources propres. Les 30% destinés aux programmes d'équipement sont destinés aux charges transférées (15%), c'est-à-dire les dépenses mises à la charge des collectivités locales à partir de 1990 dans les domaines de l'éducation, de la santé, des équipements agricoles, etc.; aux dépenses à caractère intercommunal (10%), notamment les schémas directeurs, l'urbanisme, l'organisation de colloques et séminaires; et aux réalisations et dépenses d'urgence, conjoncturelles et à caractère exceptionnel (5%). Cependant, certains critères appliqués pour la répartition des transferts sont discutables et peuvent même se révéler contre-productifs par rapport aux objectifs recherchés: par exemple, le critère « promotion de ressources propres » risque de favoriser des communes dont le budget est excédentaire, sans prendre en considération les programmes effectivement mis en œuvre. D'autre part, les dotations de la TVA ne sont souvent débloquées qu'en milieu d'année et non au début, ce qui décourage les communes, retarde ou rend difficile l'application de leurs programmes. Enfin, la méthode de répartition aux provinces et préfectures devrait être revue pour prendre en compte leur nouveau statut de collectivités décentralisées. ■

Bibliographie – Maroc

- Constitution de 2011
- Dahir n° 1-02-297 du 25 rejev 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 72-00 portant Charte communale
- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région
- Loi n° 78-00 relative aux communes promulguée par le dahir du 3 octobre 2002
- Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales
- Dahir n° 1-97-83 du 23 al kaâda 1417 (2 avril 1997) portant Code électoral
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Mauritanie

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles, selon une formule transparente	2
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La Mauritanie est passée par plusieurs réformes institutionnelles. D'abord, l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, dans le cadre du processus démocratique, a organisé la décentralisation municipale, en dotant les communes de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cependant, le processus de décentralisation sensible n'a commencé qu'en 1991, les autorités centrales ayant opté pour les recommandations des organisations internationales, qui voyaient dans la décentralisation une réponse bien adaptée à la diminution des ressources budgétaires et une manière de continuer la restructuration de l'économie, initiée avec le processus de privatisation mis en place la même année.

La Constitution de 1991 en son article 98 stipule que les collectivités territoriales sont les communes ainsi que les entités auxquelles la loi confère cette qualité; elles sont administrées par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi. Une législation est chargée de déterminer les fonctions, ressources et autonomie des entités décentralisées. Les élections locales de mars 2007, ont couronné le processus de décentralisation. Le territoire de la Mauritanie comprend deux types d'administration: une administration centrale qui divise le territoire national en douze wilayas (régions) et Nouakchott (considérée comme une région), 54 *moughataas* (départements) et une administration communale avec 216 collectivités locales.

Conformément à la Constitution, une abondante législation a été élaborée ainsi que des textes législatifs et réglementaires. Cependant, de nombreuses imprécisions existent et les collectivités locales ont du mal à exercer leurs compétences du fait de l'activité parallèle des ministères sectoriels et des pouvoirs des gouverneurs (*walis*) et préfets (*hakems*), d'où la nécessité de textes réglementaires complémentaires.

Le système de transfert est composé de deux fonds: le Fonds régional de développement (FRD) et le Fonds intercommunal de solidarité (FIS). Le montant national du FRD est fixé de manière *ad hoc*, et le FIS est alloué de manière *ad hoc* aux collectivités locales. Les montants à

recevoir de ces deux fonds sont donc imprévisibles pour les collectivités locales et se caractérisent par une certaine instabilité.

Les ressources financières des communes mauritaniennes sont constituées du produit d'une fiscalité mal assise (la contribution foncière, la taxe d'habitation, la patente) du fait de la rétention par l'Etat de l'essentiel des compétences d'identification, d'enrôlement et de recouvrement de ces impôts locaux. Les collectivités locales ont une marge de manœuvre pour certains taux.

En Mauritanie, il n'existe pas de référentiel des métiers des collectivités locales. Cependant, en 2012, une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation a vu le jour.

La tutelle des collectivités locales comprend, entre autres, le contrôle de leur gestion financière par le ministère des Finances. Cependant, la réalisation d'audits est occasionnelle.

La législation mauritanienne ne prévoit pas de mécanisme pour la participation des populations à la gestion des affaires locales; il n'existe pas de cadres locaux de concertation.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux n'est pas prévue par les textes mauritaniens, et aucune expérience d'évaluation n'existe.

La Mauritanie ne dispose pas de stratégie urbaine, malgré l'un des taux d'urbanisation les plus élevés de la région.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 21 sur 40, la Mauritanie se situe parmi les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** concerne le système des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales. Deux fonds existent: le Fonds régional de développement (FRD) et le Fonds intercommunal de solidarité (FIS). L'enveloppe du Fonds régional de développement (FRD) est répartie

entre les communes selon une formule qui combine les critères suivants: démographie, taux de pauvreté, écart dans les infrastructures, effort de mobilisation des ressources, suivi-évaluation et renforcement des capacités de l'administration déconcentrée. Cette enveloppe est ainsi ventilée: 30% pour la dotation de fonctionnement, 68% pour la dotation d'équipement, 2% pour le suivi-évaluation et le renforcement des capacités de l'administration. La dotation au fonctionnement (DF) comporte deux parts: une part forfaitaire d'un montant équivalant à 15% du fonds et répartie sur une base égale entre les communes; une part équivalant à 15% du fonds et répartie à la proportionnelle sur la base de la démographie de chaque commune et du taux de pauvreté de la wilaya. La dotation d'équipement (DE) est également composée de deux parts: une part de 40% des crédits répartie à la proportionnelle de la population communale et une part de 15%, sur la base du taux d'équipement de la commune. Après calculs, les crédits du FRD sont versés directement aux budgets des communes. Ce versement est cependant subordonné à la production des comptes administratifs de l'exercice antérieur.

La contribution du Fonds intercommunal de solidarité (FIS) est déterminée en fonction du budget des communes: 1% des recettes ordinaires pour les budgets inférieurs ou égaux à 5 millions d'UM; 2% des recettes ordinaires pour les budgets supérieurs à 5 millions et inférieurs à 20 millions; 3% des recettes ordinaires pour les budgets supérieurs à 20 millions. Les ressources du Fonds intercommunal de solidarité sont destinées, selon les besoins, à la lutte contre les calamités naturelles et les sinistres. Elles peuvent également être affectées à certaines communes lorsque celles-ci ne sont plus en mesure d'assurer le fonctionnement de leur administration. Leur attribution est faite par le ministère de l'Intérieur.

Comme on le voit, pour le FRD, la détermination du montant national est *ad hoc*, alors que pour le FIS, c'est la répartition entre communes qui l'est. En outre, ces fonds ne permettent pas de résorber le déséquilibre vertical car, d'une part, le FRD ne tient aucunement compte du coût des compétences transférées par l'Etat et, de l'autre, il n'apporte pas de ressources additionnelles mais des contributions des communes à partir de leur budget. La réforme devrait aider à proportionner ces transferts pour tenir compte du coût des compétences transférées, à prendre en compte la solidarité territoriale dans un pays où les disparités spatiales sont importantes et à assurer une prévisibilité et une marge de manœuvre pour le choix des dépenses publiques locales.

• **La deuxième réforme** pourrait concerner le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. En Mauritanie, les collectivités locales disposent de compétences générales et de compétences spécifiques. Les textes législatifs et réglementaires consacrant le partage de compétences existent; néanmoins, les ministères sectoriels continuent à réaliser les programmes d'investissement de l'Etat au niveau local, renforcés en cela par les modalités de l'aide internationale. En effet, à travers ceux-ci – aide budgétaire et programmes sectoriels – l'action des ministères favorise la recentralisation des politiques sectorielles – comme l'éducation, la santé,

l'eau et l'assainissement, entre autres – en concentrant les moyens financiers dans les ministères, sans tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités locales. Ainsi par exemple, seuls 4% des investissements réalisés sur les territoires des communes et dans le cadre des compétences dévolues à ces dernières passent par les circuits communaux et sont pris en compte par leurs budgets, ce qui trahit l'activité écrasante des administrations centrales et de leurs services déconcentrés; ces derniers mettent en œuvre directement plus de 90% des dépenses publiques locales, ce qui est une atteinte au principe de la libre administration des communes. La réforme devrait proposer un partage des compétences et des ressources correspondantes aux collectivités locales et élaborer les textes réglementaires indiqués.

• **La troisième réforme** pourrait concerner le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales. En Mauritanie, la fonction publique locale se traduit très souvent par une pléthore du personnel pour des considérations électoralistes voire clientélistes, gonflant ainsi inconsidérément la masse salariale. La gestion du personnel communal se fait par catégories d'agents. Il y a, d'une part, les agents permanents régis par loi 74/071 du 2 avril 1974 et, d'autre part, le personnel détaché par l'Etat. Généralement, le personnel communal est souvent réduit à un petit personnel d'exécution composé de secrétaires et d'agents de bureau peu qualifiés et dont la mission est d'assurer un minimum de fonctionnement. Il n'existe pas une institution spécifique chargée de la formation des agents municipaux. La réforme pourrait suggérer un référentiel des métiers et une stratégie nationale de formation pour renforcer les capacités institutionnelles des collectivités locales.

• **La quatrième réforme** devrait anticiper le phénomène de peuplement. La Mauritanie est sans doute l'un des pays africains qui a la plus forte dynamique urbaine. Son taux d'urbanisation est passé de 9% en 1960 à plus de 50% au début des années 2000, multipliant sa population urbaine par 13 et celle de sa capitale par 18. La population urbaine ayant été multipliée par 2,5, ce sont les villes qui ont accueilli plus de 70% du croît démographique. Aujourd'hui, la population urbaine est estimée officiellement à plus de 60% de la population totale. Ces données montrent l'impérieuse nécessité d'anticiper le processus de peuplement; la réforme pourrait proposer une stratégie urbaine et les mesures d'accompagnement (techniques, humaines et financières) correspondantes. ■

Bibliographie – Mauritanie

- Constitution de juillet 2001
- Ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, abrogeant et remplaçant l'ordonnance 86-143 du 13 août 1986 instituant les communes
- Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes)
- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant modification des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Ordonnance 90-04 du 6 février 1990 portant création d'une fiscalité communale
- Loi 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes
- Urban Development Program, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global, Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Mozambique

16/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution ayant des provisions qui présentent des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales	1
2. Certaines provisions de la législation entrent en conflit avec la Constitution.....	2
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire national	3
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Après une dramatique guerre civile, le Mozambique s'est engagé dans les années 2000 vers une politique de décentralisation volontariste. C'est ainsi que la Constitution de 2004 parle avec emphase de «pouvoir local».

Le Mozambique est l'un des rares pays où les services déconcentrés de l'Etat sont inscrits dans la Constitution, au même titre que les collectivités locales. En effet, le chapitre IV de la Constitution ainsi que ses articles 262 à 264 fixent la définition, les principes d'organisation et les fonctions des services déconcentrés de l'Etat. Enfin, l'article 263 précise que les services déconcentrés de l'Etat doivent prendre part aux travaux des assemblées délibérantes des collectivités locales. Le fait d'avoir cité explicitement les services déconcentrés de l'Etat dans la Constitution avec l'énoncé des missions et des modalités d'action que l'on reconnaît généralement aux collectivités locales a créé une ambiguïté sur la décentralisation. Dans un tel contexte, le risque est grand d'assimiler la déconcentration sectorielle à la décentralisation politique. Concrètement, la Constitution mozambicaine contient en germes les conflits entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales.

Somme toute, le transfert des compétences a débuté, et il doit se poursuivre. Arguant de la faible capacité institutionnelle des collectivités locales, les administrations centrales retardent le processus de transfert des compétences. Toujours dans le même registre de l'entorse à l'esprit de la Constitution, les assemblées locales élues ne sont pas présentes sur toute l'étendue du territoire; les 43 collectivités locales du pays (et 10 nouvelles en création) représentent moins de 40% de la population totale. Or, aucune clause de la Constitution ne le prescrit; bien au contraire, celle-ci prévoit deux sortes de collectivité locale: les «municipalités» (*autarquias*) pour les zones urbaines et les «établissements» (*assentamentos*) pour les postes administratifs. Et elle précise même que d'autres peuvent être créées. Mais pour le moment, seul le premier type de collectivité locale – les «municipalités» – a été installé. Il faut noter qu'au Mozambique les assemblées aussi bien que les exécutifs des municipalités sont élus au suffrage universel direct; les candidats peuvent provenir des partis politiques, des coalitions ou des indépendants.

Au Mozambique, il n'existe ni cadre de référence, ni stratégie nationale de renforcement des capacités. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau local sont contraintes par la faible qualification du personnel local et un transfert inadéquat de personnel par l'Etat aux collectivités locales.

L'article 271 de la Constitution stipule que les tâches des autorités locales sont d'organiser la participation des citoyens. Dans presque toutes les municipalités il y a des réunions régulières avec les associations et ONG pour connaître leurs préférences et suggestions à propos des équipements et services municipaux et encourager la participation aux tâches locales de développement. Mais ces actions sont éparées et dépendent des conseils municipaux selon qu'ils appréhendent positivement ou non la participation des populations. Manifestement, cette préconisation de la Constitution manque de textes d'application pour en systématiser et codifier la pratique. Cependant, les villes de Maputo et Mocuba ont développé le budget participatif sur la période 2008-2012.

Le Mozambique n'a pas de système d'évaluation des performances locales.

Le Mozambique n'a pas de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note de 16 sur 40, le Mozambique se situe parmi les pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour progresser dans la mise en place d'un environnement plus favorable aux villes et collectivités locales, le Mozambique devrait rapidement initier et mettre en œuvre une série de réformes importantes.

- **La première réforme** devrait être de se conformer aux dispositions de la Constitution en généralisant la mise en place des collectivités locales sur l'ensemble du territoire national. En plus des municipalités, les «établissements» doivent être installés, et les conditions de leur fonctionnement définies.

- **La deuxième réforme** devrait porter sur la clarification du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Malgré la loi de finances municipales de 1997 révisée

en 2008, qui précise les domaines de compétences des collectivités locales, les administrations centrales rechignent à transférer ces compétences. Après plusieurs délais fixés aux ministères sectoriels pour réaliser le transfert des compétences, les discussions sur les compétences à transférer se font attendre. Les administrations centrales pointent du doigt la faiblesse institutionnelle des collectivités locales à prendre en charge ne serait-ce que leurs compétences courantes et mettent donc en garde contre le risque de détérioration de la qualité des services si des compétences supplémentaires leur étaient allouées. La procédure de demande de transfert de compétences à l'initiative des collectivités locales, également proposée, est elle-même problématique. Elle stipule que le transfert de compétences peut se faire à l'initiative du conseil de la collectivité locale. Dans ce cas, le président du conseil municipal, après approbation de l'assemblée municipale, doit soumettre une demande motivée de prise en charge des compétences au gouverneur provincial (à l'exception de la municipalité de Maputo), en lui indiquant les ressources (humaines, financières et matérielles) disponibles localement et celles attendues de l'Etat pour la mise en œuvre efficace des nouvelles compétences demandées. Le gouverneur provincial soumet ensuite la proposition finale à la décision des ministères sectoriels. Cette procédure, contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution, fait que le processus de transfert de compétences aux collectivités est littéralement l'otage des administrations centrales. Pour sortir de cette situation, il faudrait organiser un dialogue structuré entre l'Etat et les collectivités locales sur le transfert de compétences.

- **La troisième réforme** devrait concerner le renforcement des capacités des collectivités locales. Le niveau d'éducation moyen de la grande majorité du personnel municipal dépasse à peine le primaire. Matola, Beira, Nampula et Maputo sont les rares collectivités locales à avoir des employés diplômés de l'Université; mais à Beira et Nampula, la majorité des cadres qualifiés sont employés dans les secteurs de l'éducation et de la santé; les autres secteurs de la gestion municipale sont plus souvent pilotés par les services déconcentrés de l'Etat (sauf pour Matola et Maputo). La marge de manœuvre offerte aux collectivités locales pour renforcer leurs ressources humaines se heurte à la faiblesse des fonds alloués à cela. Aujourd'hui encore, il n'existe ni cadre national de référence, ni stratégie nationale de renforcement de capacités, et les collectivités ont peu de possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel.

- **La quatrième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. En effet, bien que l'urbanisation (particulièrement la fourniture de logements décents et le financement d'infrastructures urbaines) soit inscrite dans la Constitution en son article 91, le secteur urbain ne fait pas l'objet d'une véritable stratégie. Pourtant, le Mozambique connaît un processus d'urbanisation dynamique; le taux de croissance annuel de la population urbaine est de 4%, soit le double de la population totale. Actuellement, 38% de la population nationale peut être considérée comme vivant en zone urbaine, et toutes les projections montrent que la majorité de la population vivra dans les villes dans une vingtaine d'années. Bien que considéré aujourd'hui comme l'un des pays les moins urbanisés en Afrique australe, avec le

Swaziland, le Lesotho et le Malawi, les experts estiment qu'aux environs de 2025 le Mozambique fera partie des pays les plus urbanisés de la région; seuls le Botswana, l'Afrique du Sud et l'Angola auront un taux d'urbanisation plus élevé. Mais la problématique urbaine au Mozambique devrait aussi être analysée à l'aune de la contribution des villes au développement national. En effet, l'urbanisation n'a pas été tirée par la demande de main-d'œuvre dans l'industrie et les services; elle est largement induite par les effets de la guerre civile qui a déplacé les populations des zones rurales vers les villes. Une faible proportion seulement de ces déplacés de guerre ont regagné leurs zones rurales d'origine. La ville de Mocuba, dans la province de Zambezia, est l'exemple de ces villes en développement rapide: avant la guerre civile, sa population était estimée à 125 000 habitants en 1997; elle est estimée à 300 000 habitants une décennie plus tard. La stratégie urbaine devrait non seulement prendre plus sérieusement en compte le devenir urbain du Mozambique, mais aussi se préoccuper de faire émerger une armature urbaine du pays facilitant les opportunités de croissance économique et de la compétitivité des villes mozambicaines. Dans un contexte post-conflits et d'une économie caractérisée par une base fragile, une politique urbaine volontariste et bien pensée pourrait utilement contribuer à améliorer les indicateurs macroéconomiques nationaux tout autant que le développement de marchés locaux et nationaux efficaces. Les zones urbaines doivent servir de levier pour les zones rurales environnantes et contribuer de la sorte à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration de l'accès aux services de base pour la majorité de la population nationale.

- **La cinquième réforme** devrait porter sur la décentralisation fiscale. Au Mozambique, quatre fonds de transfert existent: le Fonds de compensation municipale (FCA), qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre collectivités locales sont connus, le Fonds Routes, le Fonds d'appui aux initiatives locales (FIIL) et le Fonds des transferts extraordinaires (ET) – ces deux derniers étant imprévisibles. Ces instruments méritent une refonte complète pour non seulement refléter le coût réel des compétences transférées, mais aussi assurer une prévisibilité et une transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des collectivités locales. La réforme pourrait aussi promouvoir une plus grande marge de manœuvre des collectivités locales pour ce qui concerne la fiscalité locale. ■

Bibliographie – Mozambique

- Constitution de 2004
- Loi n° 2/97 du 18 février 1997 sur les municipalités
- Loi n° 10/97 du 31 mai 1997 établissant comme municipalités 22 villes et 10 centres urbains.
- Loi n° 11/97 du 31 mai 1997 définissant le cadre financier des collectivités locales
- Loi n° 7/97 du 31 mai 1997 définissant la tutelle des municipalités
- Loi n° 6/97 du 31 mai 1997 définissant le code électoral des municipalités
- National Decentralized Planning and Finance Project, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique Desk Study
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Namibie

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutif élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	3
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais des cadres locaux de concertation	2
9. Evaluation irrégulière des performances des collectivités locales	2
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Indépendante en 1990, la Namibie est un Etat unitaire qui a inscrit la décentralisation parmi les priorités de ses options de gouvernance publique. Cette option est mentionnée dans la Constitution qui renvoie à la législation la responsabilité de définir les compétences des collectivités locales. Cette option découle d'un long processus historique qui part de de l'hypercentralisation du pouvoir colonial en passant par la politique des *Bantustan*, à l'émergence du nouvel Etat namibien après une lutte de libération acharnée, et la période de la nécessaire consolidation du nouvel Etat-nation pendant les premières années de l'Indépendance. Le processus de décentralisation est lui-même passé de la déconcentration à la délégation, puis à la dévolution. En 1996, le gouvernement central a approuvé un programme de décentralisation ratifié par l'Assemblée nationale en 1997.

La décentralisation constitue une des priorités du deuxième programme de développement national. C'est ainsi que les articles 102 à 111 de la Constitution mentionnent explicitement les collectivités locales, même s'ils renvoient la définition des responsabilités au niveau de la législation. Une série de textes découlant de la Constitution ont été pris pour traduire la volonté politique de décentralisation dans les faits : le *Local Authorities Act* en 1992 (amendé en 2000), le *Regional Councils Act* en 1992 (amendé en 2000), le *Decentralisation Enabling Act* en 2000, le *Trust Fund for Regional Development and Equity Provisions Act* en 2000.

La Namibie s'est empressée d'abolir les limites ethniques qui répondaient aux principes de la politique de « développement séparé » de l'époque coloniale. Le découpage territorial comprend deux niveaux de collectivités locales : les régions (le pays en compte 13) et les conseils locaux composés de *municipalities* (on en compte 16), *towns* (17) et *village councils* (19). Les assemblées et les exécutifs des collectivités locales sont élus sur toute l'étendue du territoire.

La politique de décentralisation a développé les compétences des municipalités sans augmenter leurs budgets au point où de nombreuses municipalités recourent de plus en plus à la délégation des services

au secteur privé comme solution alternative pour la fourniture des services de base aux populations. Ainsi, les collectivités locales comptent mettre en application le partenariat pour la délivrance des services publics locaux comme forme alternative de fourniture de service. Selon cette optique, les collectivités locales seraient les régulateurs de la livraison de services en régie, plutôt que les fournisseurs desdits services.

En Namibie, les collectivités ont un champ de ressources propres avec les impôts locaux classiques (foncier bâti, taxes sur les activités économiques, etc.). Elles ont une marge de manœuvre pour les taux des impôts locaux sous contrôle du ministre en charge des collectivités locales (article 73 du *Local Authorities Act*).

La Namibie n'a ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales. Cependant, les collectivités ont la possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel. Les collectivités locales ont le droit d'embaucher et de licencier leur personnel.

La législation namibienne prévoit un système de contrôle de la gestion financière des collectivités locales avec la mise en place de plusieurs institutions publiques et/ou indépendantes qui en ont la charge. Cependant, la réalisation de ces audits est occasionnelle.

La Namibie n'a pas de législation particulière pour la participation des populations à la gestion des collectivités locales, même si le *Decentralization Enabling Act* de 2000 encourage la consultation des principaux acteurs locaux avant toute prise de décision majeure au niveau local. En application de ces dispositions, des cadres locaux de concertation ont été initiés sur le terrain par les collectivités locales.

La Namibie n'a pas de législation sur l'évaluation de la performance des collectivités locales en tant que prestataires de services publics locaux. Aucune évaluation de ce genre n'a été conduite jusqu'à présent.

La Namibie n'a pas élaboré de stratégie urbaine nationale, bien qu'un Namibien sur deux vive en ville.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 23 sur 40, la Namibie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** concernerait les transferts financiers aux collectivités locales. Si celles-ci disposent d'un champ de ressources propres avec la possibilité de déterminer la base et le taux des impôts locaux, le système de transfert est moins pertinent, avec des montants imprévisibles et irréguliers. La source principale des transferts est le *Trust Fund for Regional Development and Equity Provision* mis en place par une loi de l'année 2000. Ce fonds a pour objectif de lutter contre les disparités qui existent entre les autorités régionales et les autorités locales en termes de capacité institutionnelle. La densité de la population et les demandes sociales et économiques globales déterminent l'importance des transferts. La loi de 1992 sur les autorités locales stipule que les autorités régionales doivent transférer 5% de leurs revenus à leurs collectivités locales. Le gouvernement central fournit des subventions aux conseils de village, aux conseils régionaux et aux conseils de ville nouvellement établis mais aux revenus insuffisants. Le gouvernement central attribue également quelques subventions pour l'infrastructure sur demande des collectivités locales; ces subventions sont conditionnelles et peuvent être dédiées aux dépenses d'équipement et de fonctionnement. La réforme devrait s'appesantir sur la clarification et la complémentarité de ces différents transferts afin de les rendre plus efficaces. Mais le préalable à la réforme sera l'estimation du coût des compétences devant être transférées au niveau local afin de résorber le déséquilibre vertical entre sphères de gouvernance.

- **La deuxième réforme** concernerait la clarification du processus de transfert des compétences. Dans un premier temps, il s'agit de définir les compétences que les ministères sectoriels doivent transférer aux collectivités et, dans un second temps, de procéder à la relecture des découpages territoriaux qui allient logique sectorielle et logique politico-administrative. En effet, la politique de décentralisation doit d'abord se concentrer sur la question: comment mieux découper en responsabilités régionales et en budgets les compétences et les fonctions que les ministères sectoriels ont déjà identifiées? Ensuite, le second défi est de passer du découpage en régions opérationnelles à celui des régions décentralisées qui ne coïncident pas nécessairement avec les premières notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le problème du renforcement des capacités des collectivités locales doit être envisagé dans ce même mouvement. Par conséquent, les ministères sectoriels devraient être invités à dénombrer le personnel affecté à la mise en œuvre des compétences à transférer pour envisager également de transférer ledit personnel en accompagnement du transfert des compétences et définir le calendrier dudit transfert du personnel. Le plan doit se concentrer non seulement sur la possibilité de transférer les ressources humaines supplémentaires qui existent dans les différents ministères aux collectivités locales, mais aussi de recruter de nouvelles compétences si elles ne peuvent

pas être obtenues auprès des ministères sectoriels. La réforme devrait promouvoir la gouvernance coopérative entre collectivités locales et codifier les modalités de sa mise en œuvre en proclamant le principe de la non-subordination d'un niveau de collectivité locale sur l'autre. La réforme devrait aussi s'intéresser à la définition d'un plan progressif de transfert des compétences aux collectivités locales en relation avec le renforcement des capacités des administrations locales. La réforme étudierait, enfin, les possibilités d'introduire une dose d'asymétrie dans le processus de transfert progressif des compétences aux collectivités locales.

- **La troisième réforme** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Pour ce faire, le système d'audit doit être réactivé afin d'améliorer la gestion financière des collectivités locales. Selon les différents textes, trois institutions sont chargées de conduire des audits des comptes des collectivités locales: le bureau de l'*Ombudsman*, le bureau de l'auditeur général et le *Namibian Financial Institutions Supervisory Authority*. Cependant, malgré cette exigence d'audits réguliers et indépendants, ces institutions ne s'intéressent que très épisodiquement aux collectivités locales. La législation et la réglementation devraient prévoir de systématiser les audits et les rendre obligatoires. Elle devrait en outre prévoir l'implication des populations dans la gestion des collectivités locales. La réforme, tout en mettant en première ligne ces préoccupations, devrait aussi prescrire l'évaluation des performances des collectivités locales dans l'exercice de leur mandat au service des populations.

- **La quatrième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. La Namibie n'a pas de stratégie urbaine, même si sa vision 2030 fait une large place aux questions de migration, d'urbanisation et de distribution de la population. Le niveau d'urbanisation du pays est de l'ordre de 50% en 2012, et les experts prévoient qu'il sera de 60% en 2020 et 75% en 2030. Le facteur principal favorisant cette évolution est la migration rurale qui concerne principalement de jeunes hommes et femmes à la recherche de meilleures opportunités sociales et économiques. Un effort devrait être fait pour structurer le réseau urbain naissant dont l'armature actuelle se compose de la capitale Windhoek (296 000 habitants en 2008), qui pèse pour un peu plus de la moitié de la population urbaine, et des villes de Walvis Bay (52 000 habitants), Swakopmund (42 000), Ondangwa (44 413), Lüderitz (30 000), Otjiwarongo (19 000). Ces villes devraient jouer un rôle moteur dans le développement national et faire l'objet d'une attention particulière en termes d'investissement et de financement. La stratégie urbaine fera de l'armature urbaine un véritable instrument d'aménagement du territoire et de développement équilibré du pays. ■

Bibliographie – Namibie

- Constitution de 2010
- The Regional Councils Act, 1992 (Act 22 of 1992)
- Local Authority Act 23, 1992 (Act 23 of 1992)
- Electoral Act, 1992 (Act 24 of 1992):
- The Decentralization Enabling Act, 2000 (Act 33 of 2000)
- Trust Fund for Regional Development and Equity Provisions Act 2000
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, DGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Niger

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Législation claire sur les compétences des CL, compétences en lien avec la Constitution, certains décrets d'application manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Au Niger, la décentralisation est un processus relativement ancien. Elle était déjà prévue dans les Constitutions du 12 mars 1959 (titre IX, article 57) et du 8 novembre 1960 (titre X, article 68) avant de connaître une longue éclipse. Il a fallu attendre 1994 pour voir la mise en place d'une commission spéciale chargée de réfléchir sur le redécoupage administratif. En 1996, le Parlement adopte une loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes qui définit leurs compétences et ressources respectives. La mise en œuvre de la décentralisation fut plusieurs fois reportée et les élections communales tenues en 1999 furent annulées à cause d'une forte contestation des résultats par une grande partie de la classe politique. Le changement de régime qui intervient aussitôt conduit le pays vers de nouvelles élections générales en 2004 pour installer les responsables de 265 communes dont 213 rurales. Une nouvelle loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008 dispose que «les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national auxquelles l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élues». Après une nouvelle interruption du processus démocratique, la Constitution de la 7^e République prévoit en son titre IX, «Des collectivités territoriales», la création des collectivités territoriales qui s'administrent librement. La Constitution renvoie à une législation particulière sur la définition des compétences des collectivités locales, mais de nombreux textes manquent pour l'opérationnalisation des transferts de compétences et de ressources, le renforcement des capacités des administrations locales, etc.

La carte administrative actuelle du pays présente 7 régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, 63 départements comme niveaux de déconcentration des services de l'Etat, 255 communes dont 4 à statut particulier (villes) ayant au total 15 arrondissements communaux. Les nouvelles élections tenues en 2011 ont permis d'installer la seconde mandature des élus locaux sur toute l'étendue du territoire.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont de nature anecdotique, car ils ne sont pas du tout au niveau des compétences qu'il est envisagé de transférer. Ils sont en outre imprévisibles et irréguliers.

Les assiette, base et taux des impôts locaux (patente, licence, taxe foncière et taxe civique) sont déterminés par l'Assemblée nationale; les produits de ces impôts locaux sont collectés par les services déconcentrés de l'Etat.

Le Niger dispose d'une stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation, dont l'objectif principal est de servir de cadre d'orientation, d'organisation, d'harmonisation, de suivi et de contrôle des interventions de l'Etat et des partenaires en matière de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. En outre, le gouvernement a créé au sein de l'Ecole nationale d'administration et de la magistrature (ENAM) un Centre de formation en gestion des collectivités territoriales (CFGCT) pour prendre en charge la formation des acteurs de la décentralisation. Mais toutes les collectivités locales n'ont pas encore bénéficié de ces formations.

La législation nigérienne prévoit la réalisation d'audits réguliers des comptes financiers des collectivités locales. Mais dans la pratique, ces audits sont rares, et la tutelle financière des collectivités locales, le ministère des Finances, souffre d'un déficit en moyens humains et financiers.

La législation nigérienne ne prévoit pas de textes sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; cependant, quelques cadres de concertation sont mis en place dans le cadre d'interventions de la coopération internationale ou décentralisée.

Le Niger n'a aucune législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales quant à la fourniture des services sociaux de base; aucune évaluation n'est réalisée.

Avec un niveau d'urbanisation de 18%, le Niger est seulement dans la phase initiale de la recomposition de son peuplement. On s'attend à un taux d'urbanisation de l'ordre de 25% de la population à l'horizon 2030. Les projections suggèrent que les villes du Niger vont accueillir dans les vingt prochaines années deux fois

l'équivalent de ce qu'elles ont accueilli au cours des soixante dernières années. Autant dire que le besoin d'anticipation de l'accueil des nouveaux urbains est bien plus qu'une nécessité. Inscrite dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) comme une priorité, l'urbanisation est aussi traitée dans la loi n°2001-032 du 31 décembre 2001 portant orientation de la politique d'aménagement du territoire qui met l'accent sur l'importance de la restructuration de l'armature urbaine afin d'asseoir un développement harmonieux et équilibré du territoire national. Aussi la stratégie de développement urbain élaborée en 2004 vise-t-elle les objectifs suivants : promouvoir de meilleures relations villes-campagnes ; assurer une meilleure gestion urbaine et foncière ; renforcer le niveau d'équipement des centres urbains ; promouvoir une meilleure intégration socio-économique des groupes pauvres. Cependant, cette stratégie urbaine ne dispose pas des moyens techniques et financiers adéquats pour sa mise en œuvre.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 23 sur 40, le Niger fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** devrait s'intéresser aux compétences des collectivités locales. Le Niger a opté dans un premier temps pour que le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales s'organise à partir de la clause de compétence générale se fondant sur le principe de subsidiarité ; mais dans un second temps, il a opté pour le transfert par blocs de compétences, qui appelle l'adoption de textes complémentaires, notamment des décrets d'application qui devraient consacrer la liste prioritaire puis l'opérationnalisation de ces transferts. Mais jusqu'à présent, ces textes n'ont pas été élaborés et adoptés par le gouvernement. Dans les faits, l'institution communale n'a pas encore été « comprise » comme un élément essentiel de l'organisation de l'Etat. Ceci est d'autant plus vrai que, se prévalant de son antériorité par rapport à la décentralisation, l'approche dite communautaire, fortement ancrée dans les démarches locales des projets et des programmes, reste dominante et ne semble pas avoir évolué pour prendre en compte l'apparition des collectivités locales. Cette faible prise en compte des prérogatives des communes leur laisse un espace étriqué entre services déconcentrés de l'Etat et initiatives communautaires. Cette situation sert aussi de justification pour limiter les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les politiques nationales sectorielles sont conduites sans toujours tenir compte de la place des collectivités locales dans le développement. Il faut sans doute intégrer les collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques sectorielles pour mieux prendre en compte leur dimension territoriale. La réforme devrait permettre une clarification des textes de la décentralisation et une définition plus précise des compétences des collectivités locales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement de la décentralisation, aussi bien par les transferts que par la fiscalité locale. Il existe un Fonds d'appui à la décentralisation

et un Fonds de péréquation, mais ni l'un ni l'autre ne sont vraiment opérationnels. Il n'y a pas à proprement parler une planification budgétaire pour les transferts au Niger. Il existe une inscription théorique dénommée « appui à la décentralisation » au niveau du budget de l'Etat. Mais elle a été rarement mise à disposition pour soutenir véritablement le processus. Cette situation est liée aux difficultés financières auxquelles l'Etat nigérien est confronté ces dernières années. Des études ont été commanditées pour mettre en place l'Agence nationale de financement des collectivités territoriales (ANFICT), qui devrait en principe prendre le relais de la défunte Caisse de prêt aux collectivités territoriales ; mais son opérationnalisation tarde, malgré la récente mise en place de ses instances de gouvernance. La réforme pourrait aider à définir les modalités de financement de cette agence ainsi que les modalités de la répartition de ses fonds aux collectivités locales. La loi prévoit un transfert de fiscalité de l'Etat aux collectivités locales : celui-ci devrait céder à la commune tout ou partie de ses taxes et droits rémunérateurs lorsque tout ou partie des services que ces taxes ou droits rétribuent sont rendus par elle. En ce qui concerne la fiscalité partagée, les communes ne reçoivent généralement que la portion congrue, avec une part de 80 % pour le budget de l'Etat et de 20 % pour celui des collectivités. La réforme devrait aussi porter une attention particulière sur le renforcement du champ fiscal propre des collectivités locales.

- **La troisième réforme** s'intéressera à la transparence dans la gestion publique locale. Pour le moment, il n'existe aucun mécanisme de reddition des comptes des collectivités locales aux populations, même si l'arsenal réglementaire prévoit l'information des populations sur les travaux et décisions du conseil municipal. Dans la plupart des cas, les délibérations des conseils ne sont pas affichées, et il n'y a pas de consultations publiques, les maires et les conseillers se contentant de réunions ponctuelles dans les villages et quartiers. Quant à la gestion financière des collectivités locales, elle devrait être audité chaque année, mais dans la pratique, ces audits ne sont qu'occasionnels. La réforme devrait permettre de mettre en place les conditions d'une gestion locale saine, participative et transparente. ■

Bibliographie – Niger

- Constitution révisée de 2004
- Loi 2002-14 portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux
- Loi 2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes de la libre administration des régions, des départements et des communes
- Loi 2002-016 bis du 11 juin 2002, portant composition et délimitation des communes
- Loi 98-32 du 14 septembre 1998 déterminant le statut des communautés urbaines
- Loi 2002-015 du 11 juin 2002 portant création de la communauté urbaine de Niamey
- Loi 2002-016 du 11 juin 2002 portant création des communautés urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder
- Loi 2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert des compétences aux régions, départements et communes
- Loi 2002-017 du 11 juin 2002 déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes
- Loi 2003-35 du 27 août 2003 portant composition et délimitation des communes
- Code général des collectivités locales
- Local Urban Infrastructure Development Project, Project Appraisal Document, World Bank

Nigéria

24/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales et répartition entre CL clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, utilisation libre	4
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	2

Justification de la notation

La Constitution de 1999 est le fondement de la décentralisation au Nigéria; elle mentionne explicitement les collectivités et précise leurs rôles et responsabilités. Cependant, la Constitution laisse à la discrétion des Etats fédérés la latitude de mettre en place une législation propre aux collectivités locales de leur juridiction. Chaque Etat définit donc le régime de «ses» collectivités locales, leurs règles de fonctionnement et la tutelle qu'il exerce sur elles. Cette situation, où la législation des collectivités locales change selon les Etats, crée un degré certain d'instabilité et d'incohérence dans la législation de la décentralisation. Les élections locales sont, par exemple, organisées à des dates différentes dans les Etats fédérés, et les mandats des élus locaux sont différents d'un Etat à l'autre. L'exercice du pouvoir de tutelle ainsi que les compétences additionnelles octroyées aux collectivités diffèrent suivant les Etats fédérés.

Au Nigéria, la Constitution reconnaît 3 niveaux de gouvernement: l'Etat central, les Etats fédérés et les collectivités locales. Les collectivités locales sont au nombre de 774. Elles sont dirigées par des assemblées et des exécutifs élus; les maires (*Local Government Chairpersons*) sont élus au suffrage universel.

Le partage du revenu national entre les trois niveaux de gouvernance est fixé clairement dans la Constitution. La Constitution fixe la part du revenu national alloué: (i) au gouvernement fédéral; (ii) aux Etats fédéraux; (iii) aux collectivités locales. Des règles sont également fixées au niveau des Etats pour organiser les relations financières entre l'Etat fédéré et les collectivités locales. La *National Revenue Mobilisation Allocation and Fiscal Commission* (NRMAFC) établit chaque année le partage du revenu national entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales, conformément aux dispositions de la section 164 (1) de la Constitution de 1999. Conformément aux dispositions de la section 162 (3) et 162 (7) de la Constitution, 20% des revenus du gouvernement fédéral et 10% des revenus des Etats fédérés sont chaque année transférés aux collectivités locales. Une autre

source de revenus pour les collectivités locales est le produit de la taxe sur la valeur ajoutée dont 35% va aux collectivités locales. Ce montant de la TVA est distribué aux collectivités locales selon des critères transparents. D'autre part, le Nigéria a adopté le principe de dérivation dans le cadre duquel 13% des revenus du pétrole sont rétrocédés aux Etats producteurs. 30% de ces 13% sont ensuite distribués entre les collectivités locales selon des critères bien établis.

Au Nigéria, les collectivités locales disposent d'un champ de ressources propres déterminé soit par l'Etat fédéral, soit par les Etats fédérés. Les collectivités collectent leurs impôts et taxes, même si la détermination de ces impôts et taxes est faite par l'Etat fédéral ou les Etats fédérés.

Au Nigéria, les collectivités locales n'ont pas de référentiel des métiers des collectivités locales. Le pays dispose cependant d'une stratégie nationale de renforcement des capacités définie et mise en œuvre par la *Local Government Service Commission*.

La législation en matière de décentralisation prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers des collectivités locales, mais dans la pratique ces audits sont occasionnels.

La législation nigériane ne prévoit ni l'évaluation des performances des collectivités, ni la participation des populations. Cependant, des cadres locaux de concertation existent.

Enorme pays par sa population et connu pour ses grandes villes, le Nigéria dispose d'une stratégie urbaine qui doit être revue et actualisée. Un rapport sur l'état des villes du Nigéria est en cours de préparation avec l'appui de Cities Alliance. Cet exercice devrait donner lieu à une large concertation entre tous les acteurs concernés en vue de définir une nouvelle stratégie urbaine nationale pour le Nigéria.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 24 sur 40, le Nigéria fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **Le première réforme** concerne la législation des villes et autorités locales. Le système des collectivités locales dirigées par des conseils démocratiquement élus est garanti par la Constitution (section 8), en vertu de laquelle le gouvernement de chaque Etat fédéré doit assurer leur existence par une loi qui prévoit l'établissement, la structure, la composition, les finances et les fonctions des conseils locaux. Ainsi, le gouvernement fédéral a défini les attributions des collectivités locales, et il laisse aux Etats fédérés la latitude de définir les conditions d'exercice desdites compétences. En conséquence, les collectivités locales sont devenues plus dépendantes des Etats fédérés, alors qu'elles sont régies fondamentalement par la Constitution. Cette dualité a pour conséquence la complication des relations entre les niveaux de gouvernance, les gouvernements fédérés étant souvent perçus comme des obstacles à l'autonomie des collectivités locales, et le gouvernement fédéral comme impuissant devant les Etats fédérés, selon le strict respect des dispositions constitutionnelles. La réforme devrait s'attacher à clarifier les relations entre les différents niveaux de gouvernance, travailler à introduire plus d'harmonisation et de stabilité dans la législation des collectivités locales dans les différents Etats fédérés, y compris la production de guides à leur intention. Un dialogue structuré devrait être institué par les textes entre le Forum des gouverneurs et l'Association des gouvernements locaux du Nigéria (ALGON) pour repenser la manière d'organiser des relations intergouvernementales pacifiées.

- **La deuxième réforme** a trait aux capacités institutionnelles des collectivités locales. Alors que les Etats fédérés bénéficient d'une totale autonomie, le personnel d'encadrement des collectivités locales est recruté, formé et déployé par une agence d'Etat connue sous le nom de *Local Government Service Commission* (LGSC). Conçue originellement avec la réforme 1976 (*Local Government Reform, 1976*), la LGSC est une agence autonome agissant au nom de toutes les collectivités locales au sein de chaque Etat fédéré pour soutenir le développement et le déploiement du personnel qualifié. Cependant, alors que la LGSC continue à jouer un rôle principal dans le développement et la formation de compétences professionnelles au niveau local, elle est devenue en même temps un instrument des Etats fédérés pour le recrutement du personnel-cadre des collectivités locales. En pratique, le personnel-cadre est plus redevable envers l'Etat fédéré qu'envers les collectivités locales. La réforme devrait permettre de revoir les modalités du recrutement et du déploiement du personnel local et de renforcer sa redevabilité vis-à-vis des collectivités locales; elle devrait aussi mettre en place des modules de formation basés sur un référentiel des métiers des collectivités locales.

- **La troisième réforme** a trait à certains mécanismes de la décentralisation fiscale introduits par la Constitution. Ainsi, la section 162 (5) de la Constitution de 1999 fournit un prétexte parfait en faveur de la gestion par les Etats fédérés des transferts financiers de l'Etat fédéral vers les collectivités locales; elle stipule que ces transferts doivent forcément passer par les Etats fédérés à travers le *State Joint Local Government Account* (SJLGA), dont

le conseil d'administration est dirigé par un commissaire d'Etat aux collectivités locales (nommé par le gouverneur de l'Etat) et se réunit mensuellement pour décider du déboursement des transferts fédéraux aux collectivités locales. Cependant, dans la pratique, ce compte a permis aux Etats fédérés de garder par devers eux des revenus importants normalement destinés aux collectivités locales. Cette rétention affecte les salaires et les pensions des instituteurs et des ressources humaines des collectivités locales, les fonds destinés aux autorités traditionnelles et ceux consacrés à la formation du personnel. La réforme devrait mettre l'accent sur le fonctionnement du SJLGA et sur la clarification des modalités de transfert de ses fonds aux collectivités locales.

- **La quatrième réforme** concerne la transparence dans l'exécution des politiques publiques locales. La responsabilité financière des collectivités locales est soumise à l'audit externe d'un auditeur général indépendant. Mais dans la pratique, les auditeurs présents dans tous les Etats fédérés rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur importante mission: faiblesse de l'expertise disponible, faibles dotations budgétaires, manque d'appui officiel de l'Etat fédéré et absence de comptes annuels à jour dans les collectivités locales. D'autres contraintes sont liées à la capacité interne des collectivités locales à assurer une bonne exécution des dépenses publiques locales et à préparer et publier des comptes adéquats pour que les audits puissent être effectués dans les délais. Enfin, certaines collectivités locales refusent systématiquement de soumettre leurs comptes à l'audit. Rien n'est mis en œuvre pour évaluer la performance des collectivités locales dans leur mission de fourniture des services publics locaux. Enfin, aucune législation n'encourage la participation des populations aux affaires locales.

- **La cinquième réforme** concerne la définition d'une stratégie urbaine nationale. La population urbaine du Nigéria pèse presque pour la moitié de la population urbaine de l'Afrique de l'Ouest. Le devenir urbain de l'Afrique de l'Ouest est donc largement fonction de la stratégie qu'adoptera le Nigéria pour gérer son processus d'urbanisation. D'où l'importance d'un investissement intellectuel important sur le futur urbain du Nigéria qui devra intégrer aussi l'étude des corridors urbains sous-régionaux dont la dynamique est largement nourrie par les flux démographiques originaires du Nigéria. ■

Bibliographie – Nigéria

- Constitution de 1999
- The Revenue Allocation Act, 1981
- The Local Government (Basic Constitutional and Transitional Provisions) Act, 1989
- The Local Government (Basic Constitutional and Transitional Provisions) (Amendment n° 23) Decree, 1991
- The Local Government (Basic and Transitional Provisions) Decree, 1998
- Electoral Act 2001
- Electoral Act 2002
- Monitoring of Revenue Allocation to Local Governments Act 2005
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Nigéria Desk Study
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Ouganda

31/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente	2
5. Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL appliquées à l'ensemble des CL du pays	4
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation, mais non mise en œuvre	3
9. Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales	3
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

La décentralisation ougandaise commence avec la fin de la guerre civile en 1987 et l'avènement du nouveau régime du président Museveni. Dès 1993, devant la centralisation et la bureaucratie excessives, le gouvernement initie une loi sur la décentralisation financière et administrative, suivie en 1995 par une loi sur les ressources humaines des collectivités locales. La Constitution ougandaise de la même année pose le principe d'une subsidiarité intelligente entre les différentes sphères de gouvernance. Les articles 176 à 207 de la Constitution définissent clairement les compétences de l'Etat et en déduisent celles des collectivités locales. En effet, la Constitution précise que toutes les autres fonctions et services non indiqués dans les prérogatives de l'Etat central sont ceux des collectivités locales. Mieux, une interpénétration des compétences est possible, sous réserve d'un accord des deux partenaires que sont l'Etat et les collectivités locales. C'est ainsi que la Constitution précise que les collectivités locales peuvent, sur demande, exercer certaines compétences et services dédiés à l'Etat à condition que le gouvernement l'accepte et que l'Assemblée nationale le confirme. Dans le sens contraire, la Constitution dispose que le gouvernement peut, avec l'accord des collectivités locales, assumer des compétences et des services reconnus de la responsabilité des collectivités locales. Ces dispositions sont innovantes à plus d'un titre et permettent la mise en œuvre souple et modulable du principe de subsidiarité en fonction du contexte sociopolitique et économique national ou local. L'Ouganda est un exemple de réussite de la décentralisation des politiques sectorielles. Les collectivités locales reçoivent directement dans leurs budgets les crédits destinés à couvrir les compétences transférées. Par exemple dans le domaine de l'éducation, l'Etat transfère directement dans le budget des collectivités locales les montants prévus pour la construction des écoles relevant de leur compétence territoriale. Cette modalité se traduit déjà par des résultats

positifs, car les collectivités locales arrivent généralement à construire plus d'écoles que prévu, aidées en cela par la contribution en nature des populations et les coûts plus bas pratiqués par les entreprises locales. En outre, les conflits entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat sont rares, car la déconcentration est faible (même si au cours des dernières années on note une tendance à la recentralisation dans certains domaines). Dans ce pays, les territoires de compétence des administrations décentralisées ne recouvrent pas forcément ceux des collectivités locales; les risques de conflit de compétences sont de ce fait même limités.

L'Ouganda a des collectivités locales de base de deux types: les *District Councils* (au nombre de 110) et les *Counties and Municipal Councils* (au nombre de 164). Les partis politiques sont exclus des élections locales, et les maires sont élus au suffrage universel direct.

En Ouganda, selon l'article 193(1) de la Constitution, chaque année budgétaire l'Etat doit mettre en place un système de transferts. Trois mécanismes de transfert financier en direction des collectivités locales sont mis en place: 1. des subventions inconditionnelles allouées pour assurer un standard minimum de services locaux; 2. des subventions conditionnelles qui financent des programmes conjoints d'équipement entre les collectivités locales et l'Etat; 3. des subventions destinées à compenser les écarts de niveau de service entre collectivités (subventions de péréquation). Conformément à la Constitution ougandaise, les subventions inconditionnelles sont déterminées annuellement à partir d'une formule qui prend en compte le montant de la subvention de l'année écoulée, corrigé par l'inflation, plus le coût résiduel des compétences déjà transférées et, enfin, le coût des nouvelles compétences transférées aux collectivités locales. Les subventions conditionnelles sont utilisées pour payer aussi les salaires du personnel municipal affecté aux compétences transférées afin d'en préserver le niveau. Le partage de la subvention nationale entre les collectivités locales se fait comme suit. Tout d'abord, chaque collectivité locale reçoit

une somme fixe, quelles que soient ses caractéristiques. Le reste de la subvention est ensuite distribué selon une formule qui prend en compte la population (85%) et la superficie (15%). Les subventions de péréquation sont allouées pour des projets spécifiques convenus entre l'Etat central et les collectivités locales. Ces subventions sont les plus importantes et sont couramment utilisées pour mettre en œuvre le plan de lutte contre la pauvreté. Les domaines suivants sont couverts généralement par les subventions de péréquation : agriculture, santé, éducation, assainissement, routes, ressources naturelles et administration publique. La formule pour la distribution de cette subvention prend en compte la population, le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés, la longueur du réseau routier et le niveau des dépenses des ménages comme indicateurs du gisement fiscal. Les subventions de péréquation sont utilisées pour appuyer les collectivités locales les plus pauvres. Elles s'appuient sur les standards des services publics locaux des collectivités locales qui se situent en dessous de la moyenne. C'est la raison pour laquelle la moitié seulement des collectivités locales se partagent cette subvention. Dans la pratique, la détermination de la moyenne nationale à considérer pour l'attribution des subventions de péréquation n'est pas exempte de difficultés compte tenu de la rareté des données. Enfin, l'Etat ougandais octroie des subventions discrétionnaires d'investissement à caractère sectoriel ou général. Ces subventions ont pour objet de soutenir les investissements d'infrastructures et l'organisation des services et promouvoir la bonne gouvernance dans les domaines clés de l'administration.

En Ouganda, les collectivités locales disposent d'une fiscalité locale propre. Cependant, le produit de cette fiscalité reste très faible dans les budgets locaux, qui font l'objet de fréquentes interventions de l'Etat.

Le gouvernement ougandais a mis en place en 2005 la *National Local Government Capacity Building Policy* (NLGCBP) qui permet de renforcer les capacités du personnel local. Une législation spécifique a été adoptée à ce sujet, et un référentiel pour les administrations locales a été mis en place.

La législation ougandaise prévoit des audits réguliers et indépendants ; mais ils ne sont réalisés qu'occasionnellement.

La section section 35(3) du *Local Government Act* (CAP 243) prévoit la participation des populations à la gestion des affaires publiques locales. Cependant, l'application de cette disposition n'est pas effective.

Il existe une évaluation des performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux à travers les conventions qu'elles signent avec les ministères sectoriels qui leur délèguent les fonds.

L'Ouganda dispose d'une stratégie urbaine, le *National Urban Policy and Strategic Urban Development Plan for Uganda* ; cette stratégie devrait être complétée par les moyens techniques et financiers nécessaires.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 31 sur 40, l'Ouganda fait partie des pays qui présentent l'environnement le plus

favorable à l'action des villes et autorités locales suivant les standards retenus. Trois points sont à parfaire pour renforcer cet environnement.

- **Le première réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. La décentralisation fiscale ougandaise est largement adossée aux politiques sectorielles comme la santé, l'éducation, les transports, etc. Mieux, le rôle des ministères sectoriels reste toujours prépondérant, au point où ce sont eux qui, dans le cadre de contrats signés avec chacune des collectivités locales, délèguent les compétences et les ressources correspondantes. Résultat, les collectivités locales sont plus perçues comme des agences d'exécution des ministères sectoriels que comme des entités décentralisées disposant d'une autonomie en matière de services publics locaux. Les chiffres globaux des transferts sont parlants : 88% des montants des subventions sont reliés à la mise en œuvre des politiques sectorielles et pour réduire la pauvreté, 11% des transferts sont de libre utilisation, et 0,5% sont utilisés aux fins de péréquation. Le point à parfaire devrait donc consister à freiner la dégradation de l'autonomie locale et à renforcer la marge de manœuvre des collectivités locales en matière de dépenses publiques.

- **La deuxième réforme** concerne la fiscalité locale. Dans un contexte où les transferts financiers de l'Etat représentent près de 85% des ressources des collectivités locales, la question de l'autonomie locale se pose. Elle se pose d'autant plus que l'on assiste à de fréquentes interventions de l'Etat dans le champ des impôts locaux où certains impôts locaux sont supprimés sans compensation. Cela fut le cas en 2005-2006, avec l'abolition du principal impôt local, la *Graduate Tax*, entraînant une baisse importante des revenus de la fiscalité locale dont les effets perdurent jusqu'à maintenant. Cette réforme devrait aller de pair avec le renforcement de l'autonomie locale dans la gestion financière des collectivités locales.

- **La troisième réforme** pourrait concerner le renforcement de la transparence des finances publiques locales. Si la Constitution en son article 196 préconise des audits réguliers des collectivités locales, force est de constater que ces audits sont occasionnels. Pourtant, ce ne sont pas les institutions qui manquent pour ce faire : le *Local Government Public Accounts Committee* (LGPAAC), la *Local Government District Service Commission* et le *Internal Audit Department*. Cette réforme pourrait se baser sur les acquis du *Financial Management and Accountability Programme* (FINMAP), qui a été initié pour renforcer la stratégie de décentralisation budgétaire (*Fiscal Decentralization Strategy*). ■

Bibliographie – Ouganda

- Constitution de 2005
- Local Governments Act 1997
- Public Financial Management Reform Program and the Decentralization Policy Strategic Framework. Government of Uganda
- Local Government Development and Service Delivery Program, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

République démocratique du Congo

15/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutif désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Indépendante depuis le 30 juin 1960, la République démocratique du Congo a été en proie à la guerre civile de 1996 à 2003. L'Accord global et inclusif signé à Pretoria en Afrique du Sud le 17 décembre 2002 à l'issue du dialogue inter-congolais participe de la volonté des acteurs nationaux d'ouvrir une nouvelle ère de la gouvernance du pays, libre, pluraliste et démocratique. La République démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution promulguée le 18 février 2006 après son adoption par référendum. Cette Constitution marque l'avènement de la 3^e République. Elle consacre clairement la décentralisation comme un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques, en général, et des affaires publiques locales, en particulier, en remplacement d'un système de gestion excessivement centralisé institué lors de l'Indépendance. Selon l'article 3 de la Constitution, « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ».

La Constitution du 18 février 2006 institue donc 3 paliers de gouvernance : l'Etat, la province et l'entité territoriale décentralisée (ETD), qui comprend la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Pour le moment, le pays est divisé en 25 provinces, plus la ville de Kinshasa qui bénéficie d'un statut spécial assimilé à la province. Le pouvoir de l'Etat est exercé, quant à lui, à deux niveaux complémentaires et étroitement imbriqués : 1. le niveau national, où le pouvoir d'Etat est exercé par les institutions de la République et l'administration centrale ; 2. le niveau provincial où le pouvoir d'Etat est exercé par les représentations du pouvoir central et les administrations déconcentrées des provinces. Les autres niveaux de collectivités locales devaient être mis en place dans les trente-six mois suivant la promulgation de la loi fondamentale le 18 février 2006, après démarcation des territoires des différentes entités territoriales décentralisées. Or, à ce jour, cette démarcation

n'est toujours pas effective, si bien que les ETD prévues par la loi fondamentale ne sont toujours pas effectives.

La ville est soit un chef-lieu de province soit toute agglomération d'au moins 100 000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville. Le chef de l'exécutif est le maire.

La commune est soit un chef-lieu de territoire, soit toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20 000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de commune. Le chef de l'exécutif est un bourgmestre.

Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes et organisées sur la base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par l'Etat.

La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur la base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.

Le transfert de compétences aux collectivités locales est encore à finaliser. Les textes législatifs et réglementaires clarifiant les compétences des ETD restent à élaborer.

Les provinces disposent d'assemblées et d'exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire. Par contre, jusqu'à présent, les conseils ainsi que les exécutifs des ETD sont nommés ; les élections sont prévues en 2013.

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% des recettes nationales allouées aux provinces. Les provinces elles-mêmes ont droit à 40% des ressources nationales, les 60% restants revenant à l'Etat central. Les entités décentralisées auraient donc droit à 16% des ressources nationales.

Les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée sont l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux. Elles comprennent aussi les taxes d'intérêt commun, dont la clé de répartition du produit entre les entités territoriales décentralisées n'est pas encore fixée par la législation. Les ressources sont décidées et collectées par les niveaux central et provincial, sans implication des ETD.

Le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales est un chantier qui reste à investir, car il n'existe ni référentiel de métiers locaux, ni stratégie nationale de renforcement des capacités locales.

L'article 180 de la Constitution prévoit que « la Cour des comptes contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics ». Elle publie chaque année un rapport remis au président de la République, au Parlement et au gouvernement. Mais la réalisation des audits est occasionnelle.

La République démocratique du Congo n'a pas de législation particulière sur la participation des populations, et, au niveau des communes, il n'existe pas de cadres locaux de concertation.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux n'est pas prévue par la législation, et aucun exercice d'évaluation n'est réalisé.

La République démocratique du Congo ne dispose pas de politique urbaine malgré les défis importants que posent l'urbanisation et l'aménagement du territoire, l'un des plus vastes d'Afrique.

Propositions de réformes

Avec une note de 15 sur 40, la République démocratique du Congo (RDC) fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Les réformes suivantes peuvent être suggérées.

- **La première réforme** devrait concerner le champ fiscal propre aux collectivités locales. Plusieurs indices amènent à se poser des questions sur l'autonomie financière des entités territoriales décentralisées (ETD). Les textes stipulent que les budgets des entités territoriales décentralisées sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province, conformément aux dispositions de la loi financière. D'autre part, l'impôt est établi conformément à la législation fiscale provinciale. La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des gouverneurs de province. Ces dispositions rendent les entités territoriales décentralisées (ETD) globalement dépendantes des provinces, ce qui n'est pas conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution de 2006 et ce qui peut également poser des problèmes de partage de ressources, alors même que les provinces n'ont pas convenu avec l'Etat de leurs propres ressources. Si la législation précise que les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée comprennent ses ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles, aucun texte d'application ne le précise dans le détail. Les textes relèvent que les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées

par le pouvoir central. Enfin, les textes précisent que l'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de recouvrement de ses recettes, sans que l'on sache comment. Toutes ces questions pourraient être traitées dans le cadre d'une réforme sur la fiscalité locale.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner les transferts financiers aux entités territoriales décentralisées. La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. Pour le moment, les textes sont assez imprécis sur les ressources à partager entre les provinces et l'Etat. D'autre part, l'article 181 de la Constitution prévoit l'institution d'une Caisse nationale de péréquation. Elle est dotée de la personnalité juridique et a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées. Elle dispose d'un budget annuel alimenté par le Trésor public à concurrence de 10% des recettes à caractère national revenant à l'Etat. Une loi organique fixe son organisation et son fonctionnement. Pour que cette caisse joue vraiment son rôle de péréquation, il faudrait qu'en amont, des textes réglementaires précis définissent les mécanismes et les modalités de mise en œuvre des transferts financiers de l'Etat aux provinces, et des provinces aux entités territoriales décentralisées. L'élaboration de ces textes devrait être l'objectif principal de la réforme du système des transferts.

- **La troisième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Pays le plus vaste d'Afrique et l'un des plus peuplés, la RDC totalise un peu plus de 60 millions d'habitants. La population est rurale à 60%, et 40% vit dans les centres urbains de 5000 habitants et plus. La répartition de la population est inégale, avec une faible part de la population urbaine au Maniema et une forte part à Kinshasa, qui concentre le dixième de l'ensemble de la population totale. Le taux d'accroissement de la population urbaine reste l'un des plus élevés du continent (7 à 8%), ce qui laisse présager un doublement de la population urbaine en dix ans ou moins. L'immensité du pays et la rapidité du rythme d'urbanisation militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale ainsi que d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire. Le fait que le pays soit en proie à des convulsions politiques récurrentes, avec la persistance de rebellions dans plusieurs régions, oblige aussi à concevoir une stratégie particulière pour les villes fragiles, celles qui ont été exposées à des crises politico-militaires. La reconstruction et la relance du « vivre-ensemble » au sein des communautés locales après les conflits exigent tout particulièrement l'intervention et le génie des autorités locales. ■

Bibliographie – République démocratique du Congo

- Constitution de février 2006
- Recueil de textes sur la décentralisation
- Emergency Urban and Social Rehabilitation Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Rwanda

28/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente	2
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre	3
9. Législation sur la mesure des performances des CL, mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales	3
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats	3

Justification de la notation

Au Rwanda, la décentralisation a été adoptée en 2000 et a été consacrée par les articles 3 et 167 de la Constitution de 2003 comme moyen de lutte contre la pauvreté. Le but visé était d'accroître la qualité et l'accessibilité des services aux populations, au plus près de leur cadre de vie. Le titre VI de la Constitution consacré à l'existence des pouvoirs décentralisés renvoie la définition précise des compétences des collectivités décentralisées à une législation. Il y est précisé notamment qu'«une loi détermine la création, les limites, l'organisation, le fonctionnement des entités décentralisées et leurs relations avec d'autres organes participant à l'administration et au développement du pays; une loi organise le transfert de compétences, de ressources et d'autres moyens du gouvernement central aux entités décentralisées». Le Rwanda a deux sphères de gouvernance, l'Etat central (dont la province est l'unité déconcentrée) et les collectivités locales. La collectivité locale (district) est subdivisée en secteurs, cellules et villages. Le Rwanda compte 30 collectivités locales et une collectivité à statut particulier, la capitale Kigali. Les collectivités locales jouissent toutes de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

L'articulation entre les politiques sectorielles et la décentralisation est effective et le transfert des compétences est aujourd'hui une réalité. Le secteur de l'éducation est un bon exemple de cette prise en charge des politiques sectorielles par les collectivités locales. Le département ministériel correspondant est chargé de la politique nationale ainsi que de la politique salariale. En revanche, la gestion du personnel (recrutement, carrière, etc.) relève de la compétence des districts. D'autre part, l'articulation réussie entre décentralisation et déconcentration permet d'éviter les conflits de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, du fait de l'intégration des services déconcentrés des ministères opérant sur le territoire des districts dans l'administration de ces derniers. De ce fait, il n'est plus possible à un ministère d'entretenir directement un service déconcentré sur le territoire d'un district, car tous les services locaux des ministères techniques

(éducation, santé, eau et assainissement, agriculture, infrastructures, etc.) sont intégrés dans l'administration du district.

Quant au transfert des ressources, il est en grande partie le fait du Fonds commun de développement (FCD) dont le montant annuel est un pourcentage des impôts nationaux mais dont la formule n'a cessé d'évoluer pour s'adapter à un contexte évolutif. Jusqu'en 2004, le principe d'égalité des districts a prévalu. Chaque district, y compris la ville de Kigali, recevait une quote-part égale. Depuis 2005, cette formule a évolué pour tenir compte des spécificités de chaque district. Quatre facteurs sont pris en considération pour le partage : la population, l'étendue du territoire, le niveau d'équipement et de fourniture des services d'eau et d'électricité, le niveau de bien-être de la population. La réforme de 2006 ayant reconfiguré les districts, leur nombre est passé de 104 à 30. Cette évolution a rendu nécessaire une mise à jour des données relatives aux niveaux de service (eau et électricité), à la taille et au bien-être de la population de chaque district. En attendant cette mise à jour, seuls les facteurs liés à l'étendue du territoire et à la population ont été retenus pour la répartition des dotations du FCD entre les districts. Enfin, en plus des institutions d'appui financier qui ont un caractère permanent, le gouvernement met en œuvre un certain nombre de projets et programmes destinés à apporter des appuis spécifiques aux districts. C'est le cas du *District Community Development Project*. Le DCDP est un projet bipartite conduit par le gouvernement et la Banque mondiale. Son but est de répondre aux besoins des districts en matière de renforcement des capacités dans les domaines de la planification participative et opérationnelle et de l'élaboration des projets. Lancé dans sa phase-pilote avec 11 districts, le programme s'est ensuite étendu à 39 districts en 2005. Une nouvelle phase, dotée de 20 millions de dollars US, a démarré en décembre 2005. Cependant, la réforme administrative ayant reconfiguré les districts, le programme est amené aujourd'hui à s'étendre sur tout le pays; ce qui appelle un ajustement des coûts et de la stratégie de mise en œuvre. Le montant annuel du FCD et du DCDP pour chaque

collectivité locale est non prévisible, ce qui représente une forte contrainte pour la planification des actions de développement local.

Le Rwanda a élaboré une nouvelle politique des ressources humaines locales pour que les communes puissent prendre en charge l'ensemble des compétences et améliorer les conditions de vie des populations.

Au niveau de leurs ressources propres, les collectivités locales ont une marge de manœuvre pour définir les taux des principaux impôts locaux, à l'intérieur de fourchettes définies par l'Etat central. Par contre, les collectivités locales n'ont aucune prise sur la base des impôts locaux, qui est de la compétence de l'Etat central.

Le Rwanda est l'un des rares pays africains où des contrats de performance (*imihigo*) sont conclus entre l'Etat et les collectivités locales et permettent d'évaluer les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences. Ces contrats sont évalués annuellement par les bureaux du président de la République et du Premier ministre, la *Rwanda Association of Local Government Authorities* (RALGA), et les ministères en charge des collectivités locales, des finances et de la planification économique

Points à améliorer

Avec une notation globale de 28 sur 40, le Rwanda se classe parmi les pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités locales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **Le premier point à améliorer** concerne la décentralisation fiscale. Le ministère chargé des finances veille à ce que les budgets des ministères ne comportent plus de lignes destinées à couvrir des dépenses relatives à la fourniture de services au niveau local; mais les transferts des différents départements ministériels dans les districts sont conditionnels et difficilement prévisibles. Le Fonds commun de développement (FCD), qui octroie des transferts conditionnels pour financer des projets à caractère économique des districts, reçoit chaque année une dotation équivalant à 10% de l'ensemble du revenu national (recettes internes de l'Etat) et des contributions des coopérations bilatérales et multilatérales. Il est réparti entre les collectivités locales selon l'étendue du territoire et l'importance de la population. Un troisième transfert est la dotation au fonctionnement des districts; son montant national est égal à 5% des impôts nationaux, et la répartition entre districts se fait selon les écarts financiers, la population et la pauvreté. Mais les différents acteurs concernés (autorités nationales, parlementaires, responsables élus locaux, ONG) estiment que ces transferts sont encore loin de couvrir les besoins en investissement des districts, d'autant que les recettes issues de la mobilisation des ressources locales propres restent insuffisantes. D'autre part, le souci de mettre en place une dose de péréquation dans un contexte où les disparités spatiales sont importantes s'est fait sentir et a débouché sur la mise en place d'un fonds de péréquation. Le gouvernement s'est engagé à élaborer une formule de péréquation pour mieux garantir un développement équilibré des districts dans un esprit

de solidarité nationale; mais cette formule n'existe pas encore. Il est prévu que la formule tienne compte de la situation spécifique de chaque district du point de vue de son niveau de développement économique, du niveau de ses infrastructures, de son poids démographique etc.; les districts les plus défavorisés doivent recevoir une part plus importante de la dotation de péréquation pour rattraper leur retard sur les autres. Un effort doit être fait pour donner plus de lisibilité à ces différents instruments et, au besoin, les unifier. L'amélioration ici pourrait concerner l'évaluation du coût des compétences transférées et la mise en œuvre de transferts complémentaires pour combler les écarts, comme le fonds de mise à niveau de l'équipement des districts.

- **Le deuxième point à améliorer** est la systématisation et la généralisation de l'utilisation de la *Citizen Report Card* (CRC) et la *Community Score Card* (CSC) pour en faire des outils de suivi-évaluation et d'évaluation des performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux. Ces deux instruments inaugurés en 2005 permettent une évaluation citoyenne régulière des performances des autorités locales en collectant l'appréciation des citoyens sur la qualité et l'accessibilité des services fournis par l'administration locale ou ses partenaires. Les avis ainsi collectés servent de base aux ajustements, le cas échéant. La réforme pourrait aussi procéder à la refonte des *Public Accountability Days* – journées où les électeurs viennent demander des comptes aux autorités locales sur la qualité et l'accessibilité des services publics – pour les rendre plus efficaces par rapport au contrôle citoyen. Enfin, l'amélioration devrait aussi concerner l'exigence de réalisation d'audits réguliers et indépendants des collectivités locales (article 183 de la Constitution).

- **Le troisième point à améliorer** est la question de la dette des collectivités locales qui n'est pas encore prise en compte, ni par les transferts, ni par la fiscalité locale. Cas particulier par rapport à leurs homologues africaines, les collectivités locales du Rwanda sont lourdement endettées sans avoir véritablement emprunté. En fait, il s'agit de dettes héritées des anciens districts. A peu près le quart de cette dette est dû aux arriérés de versement au titre des cotisations sociales des employés municipaux. La dette locale équivaut presque au montant des transferts annuels du FCD. Cette situation, si elle n'était pas clarifiée, pourrait porter les germes d'une menace sur la viabilité financière des collectivités locales rwandaises. ■

Bibliographie – Rwanda

- Constitution de 2003
- Loi n°01/2006 du 24/01/2006 portant organisation et fonctionnement de la province
- Loi n°02/2006 du 25/01/2006 portant organisation des élections des autorités administratives locales
- Loi n°31/2005 portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale électorale
- Loi organique n°29/2005 du 31/12/2005 portant organisation des entités administratives
- Urban Infrastructure and City Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Sao Tomé-et-Principe

19/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La République démocratique de Sao Tomé-et-Principe est un archipel situé à quelque 300 kilomètres au large du Golfe de Guinée. Elle est composée de deux îles dont la plus grande est Sao Tomé. En vertu de la Constitution d'août 1990, la République démocratique de Sao Tomé-et-Principe est une république de type semi-présidentiel pluraliste. Mais il a fallu attendre la Constitution de 2003 pour voir la décentralisation ancrée dans le paysage institutionnel national. Dans son titre XI sur l'organisation des pouvoirs régionaux et locaux (*Órgãos do Poder Regional e Local*), la Constitution énonce le principe d'une autonomie locale et d'assemblées et exécutifs élus. En son article 143, elle précise les compétences des collectivités locales et régionales.

L'année 2010 a vu l'approbation de la loi 4/2010 qui actualise le statut politico-administratif de la région autonome de Principe (RAP) et son entrée en vigueur le 17 août 2010.

La Constitution opère une division du territoire national en deux provinces et sept districts. L'île la plus grande, São Tomé, est divisée en six districts (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata et Mé-Zóchi), dont le district d'Água Grande qui correspond au territoire de la capitale. L'île de Príncipe, quant à elle, est à la fois l'une des deux provinces et l'un des districts et jouit depuis 1995 d'un statut d'autonomie.

Sao Tomé-et-Principe a une longue expérience d'élections locales; les premières ayant été organisées en 1980. Les assemblées de districts sont élues au suffrage universel pour une période de cinq ans, et les dernières élections locales ont été organisées en juillet 2010.

Le pouvoir décisionnel des districts est limité; les décisions en matière de politiques publiques sont prises à l'échelon ministériel. Ces politiques sectorielles sont mises en œuvre au niveau central, et ce sont les services déconcentrés de l'Etat qui pilotent leur exécution au niveau local. De nombreuses lois et textes réglementaires manquent pour préciser exactement les compétences transférées aux collectivités locales.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales ne sont pas traités dans la Constitution. Dans la pratique,

les transferts financiers sont imprévisibles et instables et posent d'énormes problèmes de planification aux collectivités locales.

La fiscalité locale est très contrôlée par l'Etat central et ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre aux collectivités locales. En outre, le produit de la fiscalité locale est faible et ne permet pas d'assurer l'autonomie financière locale.

Sao Tomé-et-Principe est confronté à un manque de capacité au niveau local. Les administrations centrales continuent à réaliser les programmes de l'Etat. Il n'existe ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni référentiel national des métiers des collectivités locales. Peu de collectivités peuvent monter des programmes de renforcement des capacités de leurs personnels, notamment dans le cadre des programmes de la coopération internationale.

La législation nationale prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers locaux; mais dans la pratique, cette législation nationale n'est pas appliquée, car les audits des comptes financiers locaux ne se font qu'occasionnellement.

Sao Tomé n'a pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. Cependant, dans le cadre de certains appuis de la coopération internationale, des cadres locaux de concertation sont mis en place.

L'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux n'est pas traitée par les textes d'orientation de la décentralisation. Aucune expérience d'évaluation des performances n'est menée.

Sao Tomé n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 19 sur 40, Sao Tomé fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour améliorer l'environnement institutionnel d'action et d'initiative des villes et autorités locales, plusieurs réformes sont nécessaires.

- **La première réforme** concerne les compétences des collectivités locales. La Constitution de Sao Tomé liste, en son article 143, quatre compétences des collectivités locales : a) la satisfaction des besoins de base des communautés respectives ; b) l'exécution des plans de développement ; c) l'impulsion de toute activité susceptible d'engendrer une augmentation de la productivité et du progrès économique, social et culturel des populations ; d) la proposition aux autorités nationales de toute suggestion et initiative conduisant au développement harmonieux des territoires. Le même article précise que les compétences spécifiques et les modes de fonctionnement des collectivités locales seront fixés par la loi. Cependant, les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'opérationnalisation de cette disposition font défaut. L'article 143 énonce les mêmes compétences, aussi bien pour les districts que pour les provinces, alors qu'il s'agit d'échelons différents de collectivités locales. Cette attribution des mêmes compétences au niveau provincial et local va poser des problèmes dans l'opérationnalisation des compétences, particulièrement dans les cas où les limites des provinces et des districts se confondent ; c'est le cas de l'île de Principe, qui est en même temps province et district. D'autre part, cet effort pour la détermination des compétences des collectivités locales devrait être complété par une déconcentration totale du territoire national afin d'accompagner les collectivités locales dans leur rôle d'agent de développement. La réforme traitera de l'identification des compétences par échelle de collectivités locales et proposera les textes législatifs et réglementaires précisant les modalités des transferts. Elle fera des propositions pour une stratégie de déconcentration des administrations centrales sur le territoire national et pour une articulation intelligente entre déconcentration et décentralisation pour améliorer les conditions de vie des populations.

- **La deuxième réforme** aura trait aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Cette réforme mettra l'accent sur une juste compensation des compétences transférées. Le travail devra être mené en trois temps : d'abord, définir précisément les compétences à transférer à chaque niveau de collectivités locales ; ensuite, évaluer le coût de ces compétences à transférer sur la base des coûts de leur mise en œuvre actuelle par l'Etat, éventuellement corrigés de l'inflation et d'autres considérations économico-financières ; enfin, mettre en place un fonds de dotation pour le financement des compétences transférées. La réforme proposera un calendrier pour le transfert des compétences, ministère sectoriel par ministère sectoriel, en collaboration avec les administrations centrales. Dans la même dynamique, la réforme identifiera le personnel des ministères sectoriels pouvant être transféré aux collectivités locales pour faciliter la prise en charge de leurs compétences. La réforme proposera aussi les mécanismes et modalités de transfert des ressources financières aux collectivités locales en tenant compte de certains impératifs comme l'incitation, la péréquation et l'aménagement du territoire. En effet, les districts et la province éloignés de la capitale, Sao Tomé, se plaignent de l'abandon dans lequel ils se trouvent en ce qui concerne les infrastructures économiques et sociales, les transports, l'urbanisation, les activités génératrices d'emploi et suggèrent une plus forte décentralisation des décisions de l'Etat dans ces domaines critiques, une meilleure identification des ressources et

des potentialités de chaque localité et leur valorisation, ainsi que de meilleures infrastructures économiques et sociales. Pour tous les acteurs nationaux, la concrétisation de ces aspirations participe d'une plus grande insertion et articulation des activités de chaque localité dans le processus intégré de développement national. La réforme proposera un mécanisme spécifique d'incitation à l'aménagement volontaire du territoire avec une dose importante de péréquation devant permettre de renforcer la solidarité nationale.

- **La troisième réforme** mettra l'accent sur la stratégie urbaine. Petit pays insulaire de 1 000 km², Sao Tomé doit plus que les autres pays, avoir une gestion anticipée de son peuplement afin de minimiser les problèmes écologiques et environnementaux que pose souvent l'urbanisation. Ce pays est particulièrement concerné par les effets du changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer. Pour toutes ces raisons, le pays se doit d'anticiper ces changements structurels. Selon l'étude Africapolis, Sao Tomé-et-Principe ne possède qu'une seule agglomération de 62 000 habitants en 2010, située au nord-est de l'île, la ville de Sao Tomé. Sa population représente 39,2% de celle du pays et correspond donc au taux d'urbanisation. Elle a dépassé pour la première fois les 10 000 habitants en 1961, la décennie suivante marquant la plus forte croissance de son histoire (+100% en dix ans). Depuis lors la croissance s'est tassée en pourcentage, mais São Tomé gagne en moyenne 11 000 habitants par décennie, ce qui entraîne une lente progression du taux d'urbanisation. Quant à l'île de Principe (6 450 habitants en 2010), elle est dépourvue d'agglomération urbaine. Son chef-lieu abrite 1 100 habitants en 2010, ce qui correspond à l'accroissement moyen annuel de la population de la capitale. La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur une gestion prévisionnelle de l'urbanisation et l'élévation du niveau des investissements urbains. La stratégie urbaine devrait aussi accorder une attention soutenue à tous les districts du pays en fonction de leurs potentialités, et en prenant en compte les asymétries régionales. La réforme dans ce domaine doit également promouvoir un développement équilibré des territoires en stimulant la capacité de production des différents territoires.

- **La quatrième réforme** devrait se concentrer sur l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. Dans la perspective d'un transfert de compétences et de ressources plus importantes aux collectivités locales, les conditions de vérification de la transparence des opérations financières des collectivités locales doivent être organisées et codifiées. C'est pourquoi, la réforme proposera un système régulier d'audit des comptes financiers des collectivités locales, une procédure d'évaluation des performances en matière de fourniture de services locaux et les modalités d'une participation accrue des populations. ■

Bibliographie – Sao Tomé-et-Principe

- Constitution de 2003
- Etude nationale de perspectives à long terme, Sao Tomé-et-Principe 2025
- Loi 4/2010 qui actualise le statut politico-administratif de la région autonome de Principe (RAP)

Sénégal

24/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistant ou erratiques et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliquées à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas de mécanismes d'évaluation des performances des collectivités locales	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre	4

Justification de la notation

La décentralisation au Sénégal a une longue histoire. C'est le premier pays d'Afrique noire à connaître la communalisation, avec la création en 1872 des communes de Saint-Louis et Gorée, celle de Rufisque en 1880 et celle de Dakar en 1886. Par la suite, à partir de 1904, d'autres communes furent créées plus pour répondre aux besoins de l'exploitation des ressources du pays que pour faire bénéficier les populations locales des vertus d'une démocratie locale. Ainsi, à l'Indépendance, le Sénégal comptait 34 communes de plein exercice. La loi n°64-02 du 19 janvier 1964 a institué un régime municipal spécial dérogeant aux règles de droit commun appliquées à la commune de Dakar, d'abord, puis, de manière progressive, aux communes chefs-lieux de région. Il fallut attendre 1996, avec l'adoption du Code de l'administration communale qui fixait l'organisation, les compétences générales et le fonctionnement des communes de droit commun, pour que le statut communal sénégalais soit définitivement consacré. Cette réforme reposait sur quatre piliers : la décentralisation, la déconcentration, la participation des populations et la planification régionale.

A partir de la révision constitutionnelle de 1994, la décentralisation est inscrite dans la Charte fondamentale qui énonce le principe de la libre administration des collectivités locales et garantit leurs libertés et compétences. La régionalisation entamée en 1996 a donné une nouvelle dimension à la politique de décentralisation au Sénégal. Une importante législation a été élaborée à cet effet, et neuf domaines de compétences ont été transférés aux collectivités locales. Cependant, il faut reconnaître que l'application de certaines dispositions de la loi n'est pas encore effective, car certains des textes nécessaires pour compléter le dispositif pour l'application des dispositions des différentes lois doivent encore être pris.

La loi n°2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal stipule en son article 102 que «les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des

assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi».

Le Sénégal compte 385 communautés rurales, 126 communes, 46 communes d'arrondissement et 14 régions. Les assemblées et les exécutifs de ces collectivités locales sont élus sur toute l'étendue du territoire national.

Le Sénégal a plusieurs mécanismes de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales : le Fonds de dotation de décentralisation (FDD), le Fonds de dotation d'équipement (FDE), la taxe annuelle sur les véhicules, l'impôt sur les transactions immobilières, la Contribution globale unique (CGU), le produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales. Ces transferts sont supposés représenter un pourcentage connu des impôts nationaux, mais celui-ci n'est pas déterminé à l'avance. Le FDD et le FDE sont des transferts basés sur la taxe annuelle sur les transactions immobilières ; ils sont inconditionnels. Par ailleurs, la répartition des montants transférés aux collectivités locales n'est pas transparente. En d'autres termes, ces transferts ne sont pas prévisibles pour les collectivités locales, ce qui pose des problèmes de planification au niveau local.

Les collectivités locales sénégalaises disposent d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est déterminée par l'Etat ; toutefois, les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre pour le taux de certains impôts locaux. Mais la collecte du produit de la fiscalité locale est exclusivement réalisée par les services déconcentrés de l'Etat.

Le Sénégal dispose d'un cadre national de référence des métiers des collectivités locales. Cependant, la stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales est seulement en cours d'élaboration.

La tutelle exercée sur les collectivités locales par le ministère des Finances prend, entre autres, la forme d'audits de leurs comptes, qui ne sont cependant pas systématiques.

Le Sénégal ne dispose pas de législation spécifique concernant la participation des populations à la gestion des collectivités locales. Cependant, de nombreux cadres de concertation locaux ont été mis en place.

Le Sénégal ne dispose pas d'une pratique de l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. Des initiatives d'évaluations citoyennes sont cependant expérimentées dans certaines communes avec l'appui de l'ONG *Transparency Senegal*.

Le Sénégal dispose d'une stratégie urbaine dont la mise en œuvre est appuyée par le Programme d'appui aux communes (PAC), une initiative conjointe entre le gouvernement sénégalais, la Banque mondiale et l'Agence française de développement, pour un montant de 55 milliards FCFA.

Propositions de réformes

Avec une note de 24 sur 40, le Sénégal fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat. Mais à ce jour, seules deux compétences ont fait l'objet de transferts financiers. Pourtant, la loi prévoit le transfert des moyens financiers en même temps que le transfert des compétences. Ces transferts doivent également être accompagnés par la mise en place d'appuis fournis par les services extérieurs de l'administration. Instauré par le décret n°96-1126 du 27 décembre 1996, le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) est alimenté par une dotation équivalente à un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat. La loi ajoute que le montant de cette dotation ne peut être inférieur à un certain pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages sont fixés chaque année en tenant compte de l'évolution des transferts de compétence par la loi de finances. En outre, la loi précise que les critères de répartition du FDD sont fixés et modifiés chaque année par décret et après avis du Conseil national de développement des collectivités locales. Pour l'environnement des villes et autorités locales, la manière dont ces dispositions législatives et réglementaires sont mises en œuvre pose problème. Alors que, au départ, le FDD devait être alimenté chaque année par un pourcentage de la TVA, il n'en est rien jusqu'à présent. Sa dotation est fixée de manière *ad hoc* par l'Etat. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet ni stabilité ni prévisibilité. La réforme devrait mettre l'accent sur le dimensionnement des transferts pour prendre en compte les compétences transférées, ainsi que sur le mode de détermination du montant national afin

de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales : 50% du produit de la taxe sur les véhicules automobiles (TVA) ; 50% du produit de la taxe sur les plus-values immobilières (TPVI) ; 60% de la Contribution globale unique (CGU) ; 60% du produit des amendes correctionnelles prononcées par les tribunaux sur le territoire des communes et des communautés rurales sont reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'Etat qui doit reverser leur part aux collectivités locales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards, voire les refus, de versement de la part de l'Etat. Sur les seules taxes annuelles sur les véhicules et sur l'impôt sur les plus-value immobilières, l'Etat doit par exemple reverser aux communes une somme de 8 milliards FCFA en 2009. Il ne s'est pourtant exécuté qu'à concurrence de 1,5 milliard. L'opération n'a été effectuée que deux ans après le recouvrement effectif. De tels exemples abondent pour les autres éléments de cette fiscalité partagée pour laquelle la réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement.

- **La troisième réforme** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : réaliser des audits et évaluer la performance des collectivités locales. Concernant les audits, l'article 246 du Code des collectivités stipule que le Premier ministre peut faire procéder à tout moment à des audits externes ou à des enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'Etat, des établissements publics et des collectivités locales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation et non pas sa dimension pédagogique et d'appui-conseil qui devrait être privilégiée et pourrait ainsi contribuer à installer la culture de la redevabilité dans la pratique courante de la gestion des collectivités locales. Dans la réalité, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités locales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement favorable aux villes. ■

Bibliographie – Sénégal

- Constitution de janvier 2001
- Loi n°96-06 du 22 mars 1996, portant Code des collectivités locales
- Loi n°96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi n°96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville
- Loi n°96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1^{er} février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale
- Local Authorities Development Program, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Seychelles

15/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués	4
8. Pas de législation nationale mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation aux Seychelles date des années 50 avec la colonisation britannique. La création du district de Victoria, la capitale, avait pour objectif de fournir des services publics locaux de base aux populations.

Les Seychelles connurent le régime du parti unique de 1977 à 2004, à tendance marxiste. En 1991, sous la pression de la communauté internationale, les dirigeants d'alors engagèrent le pays sur la voie du multipartisme et d'un certain libéralisme, autorisant notamment davantage de privatisations. C'est dans ce contexte que la loi sur les collectivités locales fut votée en 1991, et les Seychelles connurent pas moins de huit élections locales en 1991 ; les maires, en plus de leur mission d'exécutif des collectivités locales, étaient députés à l'Assemblée nationale. La troisième République abrogea malheureusement en 1993 la loi sur les collectivités locales. La Constitution de 1993 est neutre vis-à-vis des collectivités locales ; aucun chapitre n'en fait mention.

Les Seychelles sont composées de 115 îles et îlots répartis sur une superficie de 450 km². Ils relèvent de deux catégories : les îles intérieures (Mahé, Praslin et La Digue) et les îles extérieures, situées à une distance comprise entre 400 et 1 200 kilomètres des îles intérieures. Les îles extérieures sont très peu peuplées et, à ce titre, ne font partie d'aucune des divisions administratives des Seychelles. Les îles intérieures forment 25 régions administratives, dirigées chacune par un administrateur nommé par le gouvernement central. L'île de Mahé comprend les huit districts (La Rivière anglaise, Mont-Buxton, Saint-Louis, Bel-Air, Mont-Fleuri, Roche-Caiman, Les Mamelles, Plaisance) qui entourent Victoria, la capitale, le reste de l'île étant divisé en 14 districts, et les îles de La Digue et de Praslin se composant respectivement d'un et de deux districts. Les autorités locales sont des administrateurs, nommées par le gouvernement central. Les assemblées (de 12 membres) et les exécutifs sont nommés pour une période de deux ans.

Les collectivités locales seychelloises n'ont aucun champ fiscal propre. Aucune fiscalité n'est attachée aux districts, ce qui exclut l'existence d'une fiscalité locale.

Ce sont les transferts financiers de l'Etat qui financent le fonctionnement des collectivités locales. Ces transferts, bien qu'imprévisibles et décidés de manière *ad hoc*, sont massifs et permettent de prendre en compte les coûts de fonctionnement et des investissements.

Aux Seychelles, le *District Administrator* est nommé par le ministère en charge des collectivités locales pour un contrat de deux ans. Il recrute les autres employés municipaux et soumet les recrutements à l'appréciation du ministère. Les Seychelles n'ont pas de cadre national de référence des métiers des collectivités locales, ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

L'auditeur interne du ministère en charge des collectivités locales et l'auditeur du ministère des Finances examinent les comptes financiers de chaque collectivité locale. L'Auditeur général, en accord avec les dispositions de la Constitution, vérifie aussi les comptes. Tous ces audits sont réalisés dans les temps. L'*ombudsman* peut intervenir et lancer des investigations suite à des plaintes relatives à des transactions particulières.

Les Seychelles n'ont pas de législation particulière sur la participation des populations à la gestion locale. Cependant, des cadres de concertation sont organisés selon le principe de consultations démocratiques et de participation. Une réunion publique annuelle est organisée dans toutes les collectivités locales pour répondre aux préoccupations des populations locales.

La législation seychelloise ne prévoit pas d'évaluation de la performance des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux.

Les Seychelles n'ont pas de stratégie pour anticiper le processus d'urbanisation.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 15 sur 40, les Seychelles font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Plusieurs réformes doivent être entreprises pour rendre l'environnement national plus favorable aux villes.

- **La première réforme** concerne l'autonomie des collectivités locales. Les collectivités locales seychelloises sont des administrations déconcentrées plutôt que des collectivités locales. En effet, les collectivités locales ne disposent ni de l'autonomie financière (les budgets des districts sont élaborés par l'Etat central), ni de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat. Enfin, les collectivités locales ne s'administrent pas librement, car leurs responsables sont nommés par l'Etat central. Or, aujourd'hui, la décentralisation est indissociable de la légitimité démocratique des autorités locales, et, dans tous les pays, la mise en place de conseils locaux élus est la règle. L'élection des autorités locales implique une forme de responsabilité de ces élus locaux envers leurs électeurs, les populations locales. Les populations sont plus enclines à payer leurs impôts si elles sont parties prenantes dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. La décentralisation se renforce ainsi avec l'existence d'autorités locales élues, distinctes des autorités administratives de l'Etat et exerçant, dans le cadre des lois, des compétences propres pour lesquelles elles disposent d'une certaine autonomie sous le contrôle de l'Etat. L'idée moderne de la décentralisation est dès lors indissociable du principe démocratique.

- **La deuxième réforme** à mettre en place concerne le transfert des compétences. Avec la neutralité de la Constitution concernant les collectivités locales et l'abrogation du *Local Government Act*, 1991, les collectivités locales seychelloises n'ont légalement aucune compétence. Elles fonctionnent comme des démembrés de l'administration centrale, sans compétences propres. La réforme devrait ouvrir le chantier d'une définition des compétences à transférer. L'identification de ces compétences devrait prendre en compte la particularité des Seychelles, un territoire éclaté entre une centaine d'îles et d'îlots, dont certains ne sont pas occupés. La réforme devrait considérer trois paramètres : le principe de subsidiarité, qui devrait mettre l'accent sur l'avantage comparatif qu'a la collectivité locale à exercer des compétences exercées autrefois par l'Etat ; le principe de hiérarchisation, qui prend en compte certains effets des compétences, notamment les économies d'échelle et les externalités ; le principe de technicité, qui transfère des compétences aux collectivités locales en prenant en compte le niveau d'expertise technique nécessaire. Bien entendu, la réforme s'interrogera sur la signification de ces paramètres dans le contexte seychellois et proposera une répartition intelligente des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Dans la configuration actuelle, celles-ci sont entièrement financées par l'Etat central. Le ministère en charge des collectivités locales coordonne, surveille et dirige les opérations quotidiennes des collectivités locales selon ses propres objectifs. Il fournit l'appui-conseil et le financement nécessaires. Il s'assure également qu'un niveau élevé de prestations de services est assuré. En un mot, il est responsable du renforcement des capacités locales de gestion. Concrètement, le ministère en charge des collectivités locales verse à celles-ci une subvention en début de trimestre et une allocation

annuelle pour couvrir les dépenses de fonctionnement, d'où sont exclus les émoluments des personnels. Une contribution annuelle est également accordée aux collectivités locales pour de petits projets communautaires. Dans la perspective d'une refonte du système des collectivités locales et d'une définition des compétences, le système des transferts financiers reste à inventer. Ceux-ci devront être revus et indexés sur le coût des compétences transférées ; ils devront prendre en compte l'équité territoriale dans un pays à la géographie éclatée et mettre l'accent particulièrement sur l'adaptation des services aux besoins des populations.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur la participation des populations. Dans le contexte de collectivités locales « déconcentrées », l'Etat nomme les membres du conseil auxquels s'ajoutent les députés de la collectivité locale. Les autres membres du conseil représentent le niveau infra-communal. Le *District Social Committee* (DSC) et le *District Team* sont tous les deux présidés par un administrateur nommé. Les objectifs principaux du DSC sont de coordonner la planification et l'exécution des programmes, faciliter le dialogue, optimiser les ressources et assurer l'unité dans des actions locales. Un effort important est aussi fait pour associer le secteur privé. Mais dans la pratique, cette mobilisation pour la participation a du mal à prendre du fait du déficit de légitimité des responsables locaux, qui relèvent plus du ministère en charge des collectivités locales que des populations elles-mêmes. L'élection des assemblées et exécutifs locaux participera de cette légitimation nécessaire au développement de la participation des populations. La réforme proposera une législation particulière sur la participation des populations ainsi que sur les modalités pratiques de leur consultation.

- **La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. De nos jours, plus d'un Seychellois sur deux vit en milieu urbain ; le taux d'urbanisation est estimé à environ 60 %. Mais la capitale Victoria pèse plus de 30 % de la population du pays et près de 70 % de la population urbaine nationale. Cette concentration de la capitale et le relatif désert qui caractérise les autres îles doivent être un des points que devrait traiter la stratégie urbaine. La stratégie mettra aussi l'accent sur l'accès équitable aux services publics locaux sur tout le territoire et définira les modalités techniques, humaines et financières de sa mise en œuvre. ■

Bibliographie – Seychelles

- Constitution de 2011
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Sierra Leone

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Montant des transferts aux collectivités locales ou répartition entre CL prévisibles selon une formule transparente	2
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Existence d'une législation nationale sur la participation mais non mise en œuvre	3
9. Evaluation des performances des collectivités locales irrégulière	2
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Après une guerre civile brutale qui a duré une décennie (1991-2002) et qui a tué et déplacé des milliers de personnes, la Sierra Leone s'est engagée sur le chemin de la réconciliation, de la reconstruction et de la stabilisation de son économie et de l'Etat. Depuis la fin de la guerre civile, le pays a organisé les élections parlementaires, présidentielles et locales qui toutes ont été considérées comme libres et justes. Ce faisant, le pays s'est engagé durablement dans le processus de retour à une vie constitutionnelle normale.

La décentralisation a été confirmée comme programme prioritaire pour la Sierra Leone au moment des consultations de l'après-guerre. C'est ainsi qu'en 2002, lors de la réunion du groupe consultatif, il a été convenu que l'exclusion et la privation qu'ont connues les masses rurales étaient l'une des causes fondamentales de la guerre civile et que la décentralisation était la réponse idoine pour l'autonomie locale et la participation populaire.

Le gouvernement de la Sierra Leone s'est donc engagé en 2004 dans un programme de décentralisation en vue de désamorcer les tensions politiques, améliorer l'environnement de la gouvernance à tous les niveaux et établir un système de transfert équitabable et transparent de ressources du centre vers le niveau local pour réduire les inégalités de revenu dans les régions.

Pour renforcer les nouvelles collectivités locales, le pays s'est engagé, avec l'appui de la Banque mondiale, dans le *Decentralized Service Delivery Project* – Phase I et Phase II qui met l'accent sur la réforme de la gestion financière publique et le développement des capacités institutionnelles des collectivités locales. Le financement des fonctions transférées aux collectivités locales demeure une priorité du gouvernement et un élément important de consolidation du processus de paix.

La Constitution de 1991 ne dispose d'aucun chapitre ou article sur la décentralisation. Le principal texte législatif de la décentralisation est le *Local Government Act 2004*. Cette neutralité de la Constitution est critiquée par certains acteurs nationaux qui préconisent sa révision,

notamment pour prendre en compte le document de politique nationale de la décentralisation élaboré en 2010.

La Sierra Leone compte 19 collectivités locales (*Local Councils*) dont 5 conseils de villes (*City Councils*), 1 conseil municipal (*Municipal Council*) dans les zones urbaines et 13 conseils ruraux (*District Councils*) dans les zones rurales.

La Sierra Leone dispose d'assemblées et d'exécutifs élus en 2008 sur toute l'étendue du territoire national; les dernières élections locales ont eu lieu en novembre 2012.

La Sierra Leone dispose de plusieurs types de transfert aux collectivités locales. Cependant, les modalités de détermination des montants nationaux et/ou de la répartition entre les collectivités locales ne sont pas connues d'avance, ce qui rend imprévisibles les montants attendus par chacune des collectivités locales.

La fiscalité locale en Sierra Leone est déterminée au niveau national, notamment par le ministère en charge des collectivités locales. Il en est de même de la collecte des produits de ces impôts qui échappe en grande partie aux collectivités locales. La fiscalité locale se caractérise enfin par de fréquentes interventions de l'Etat pour fixer, par exemple, les règles de partage.

En Sierra Leone, il n'existe ni cadre national de référence national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, mais les collectivités ont la possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel. Cependant, dans le cadre du *Decentralized Service Delivery Project* – Phase I et Phase II, un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales a été mis en place. Il consiste à financer l'appui-conseil que les ministères sectoriels apportent aux collectivités locales dans la mise en œuvre des compétences d'eau, de santé, d'assainissement, etc.

La législation de la Sierra Leone indique que 6 mois après l'année budgétaire, les collectivités locales doivent transmettre leurs comptes financiers à l'auditeur général. Cependant, pour diverses raisons, la réalisation de ces audits est occasionnelle. D'autre part, le *Local Government*

Act 2004 prévoit la mise en place d'un département de l'audit interne dans chaque collectivité locale.

Le *Local Government Act* 2004 prévoit la consultation des populations pour l'élaboration du plan de développement local et sa révision. De même, au niveau infra-communal (*ward*), des cadres de concertation sont mis en place. Mais cette disposition de la loi n'est pas mise en œuvre dans toutes les collectivités locales.

En Sierra Leone, un système d'évaluation des performances des collectivités locales a été mis en place en 2006, c'est le *Comprehensive Local Government Performance Assessment System* (CLOGPAS). Il permet de mesurer la performance des collectivités locales en matière de fourniture des services locaux. Une subvention est même liée au niveau de performance des collectivités locales. Ce mécanisme a été revu en 2010.

La Sierra Leone n'a pas élaboré de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 23/40, la Sierra Leone fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Trois réformes majeures devraient être entreprises.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers intergouvernementaux. En Sierra Leone, les transferts aux collectivités locales sont de deux types : vertical et horizontal. Il y a trois grands types de transfert vertical : le transfert administratif, le transfert de compensation de la compétence transférée et le *Local Government Development Grant* (LGDG). Les deux premiers sont prévus par le *Local Government Act* 2004 et sont financés exclusivement par l'Etat central. Le LGDG est cofinancé par le gouvernement central et ses partenaires au développement. Il aide les collectivités locales à entreprendre des projets de développement dans leurs localités pour satisfaire les besoins prioritaires de leurs populations. Tous ces transferts sont conditionnels, sauf dans le cas du LGDG. Pour la compensation, le transfert vertical à partir de l'Etat central inclut les dépenses courantes et les dépenses de développement local. La composante récurrente couvre les coûts non salariaux des compétences transférées et le coût de fonctionnement (administratif) des collectivités locales. La composante de développement local sert à financer les projets locaux de développement des collectivités locales et est financée par des donateurs et l'Etat central. L'attribution verticale n'est pas basée sur une formule ; elle est basée sur le coût de la fonction lorsqu'elle était exécutée par l'Etat central et ceci pour éviter que le transfert de la compétence ne se traduise par une détérioration de sa qualité. La loi indique en outre que les transferts sont indexés sur la croissance du budget de fonctionnement de l'Etat. En l'absence d'une formule pour déterminer le montant national des transferts financiers, ce sont des méthodes arrêtées lors de négociations qui seront employées. Cette méthode de la négociation avec les ministères sectoriels continuera jusqu'à l'estimation exacte du coût des compétences transférées. Le deuxième type de transfert

est horizontal ; il se compose d'une gamme de transferts conditionnels, basés sur des formules ou critères différents selon le but du transfert. Par exemple, les critères et la formule de répartition des transferts pour l'éducation primaire sont différents de ceux utilisés pour répartir les transferts pour la gestion des déchets ou la santé primaire. Les transferts de type vertical ou horizontal sont payés sur une base trimestrielle, et les fonds sont versés directement à la collectivité locale. Les collectivités locales doivent soumettre mensuellement ou trimestriellement des rapports techniques financiers au ministère des Finances. La réforme devrait mettre l'accent sur le coût des compétences transférées pour mieux ajuster les transferts et sur les modalités de l'octroi d'une plus grande marge de manœuvre en faveur des collectivités locales en matière de dépenses publiques.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la fiscalité propre des collectivités locales. La fiscalité locale en Sierra Leone compte la taxe *per capita* (*Local Tax*), la taxe foncière (*Property Tax*), les licences, les taxes de marché, les redevances payées par le secteur minier, et d'autres taxes. Une partie du produit de cette fiscalité locale est partagée avec la chefferie traditionnelle ; les règles de partage sont fixées par le ministère en charge des collectivités locales, le *Ministry of Local Government and Community Development*. Les modalités de collecte des taxes sont de trois ordres : les taxes partagées avec les autorités traditionnelles (*Local Tax*, *Market Dues*, *Mining Royalties*) et collectées par ces dernières, les taxes collectées par les collectivités locales et les impôts collectés par les services de l'Etat. Cette fiscalité locale partagée crée des tensions, particulièrement avec la chefferie traditionnelle, ce qui se pose comme un obstacle à la mobilisation des ressources locales. La réforme devrait accorder une attention particulière au renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, particulièrement à travers le foncier et l'activité minière, et à une meilleure mobilisation des ressources locales.

- **La troisième réforme** devrait porter sur la stratégie de gestion de l'urbanisation. La Sierra Leone est faiblement urbanisée, avec un taux d'urbanisation légèrement inférieur à 20 %, mais les perspectives indiquent un renforcement du processus d'urbanisation, de façon moins prononcée cependant que dans les autres pays de la région. La décennie de guerre a eu des conséquences néfastes, d'une part, sur le niveau d'équipement des villes, d'autant plus que l'effort nécessaire pour répondre à la croissance urbaine a été faible, d'autre part, sur le système d'information sur les villes et l'urbanisation. La stratégie urbaine définira le niveau d'investissement urbain à consentir et la définition d'une politique d'aménagement du territoire basée sur le renforcement de pôles régionaux d'équilibre. ■

Bibliographie – Sierra Leone

- Constitution modifiée de 2008
- The Local Government Act 2004
- The Local Government (Assumption of Functions) Regulations 2004
- Decentralized Service Delivery Program II Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Somalie

12/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements	1
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine	1

Justification de la notation

La Somalie a connu une histoire mouvementée dès son indépendance, avec à sa tête un régime révolutionnaire qui dirigea le pays pendant une trentaine d'années. En juillet 1977, la guerre de l'Ogaden provoqua des dysfonctionnements institutionnels importants et se termina par une cuisante défaite. En 1979, une nouvelle Constitution fut promulguée et des élections pour une assemblée du peuple tenues. Avec l'isolement du régime et son totalitarisme dans les années 80, des mouvements de résistance, encouragés entre autres par l'Ethiopie, prirent naissance à travers le pays, menant par la suite à la guerre civile. En 1991, la guerre prit fin avec la chute du régime et l'installation d'une coalition. Mais très vite, cette coalition hétéroclite commença à étaler ses divergences et plongea le pays dans une instabilité chronique qui encouragea les mouvements sécessionnistes dans le Puntland et le Somaliland. Pendant une vingtaine d'années, des gouvernements éphémères se succédèrent, et le pays fut livré aux bandes armées. En 2010, un consensus appuyé par la communauté internationale permit de mettre en place un gouvernement d'union nationale et d'élaborer une nouvelle Constitution.

La Somalie a toujours été un pays fortement centralisé. En 1960, elle était composée de 12 districts; en 1968, elle comptait 8 provinces. Puis en 1982, elle adopte deux niveaux de découpage: les régions et les districts. Jusqu'en 1982, la Somalie comptait 16 régions; elle en compte 18 à partir du 1984. Aujourd'hui, elle compte 18 régions et 146 districts. Cependant, jusqu'à présent, l'autonomie locale n'est pas reconnue, et les collectivités locales n'ont ni autonomie financière ni personnalité juridique distincte.

La nouvelle Constitution élaborée en 2012 (article 48) propose une organisation de l'Etat en une fédération et deux sphères: l'Etat fédéral, d'une part, et les Etats fédérés et leur collectivités locales, d'autre part. Cette proposition d'une fédération est une réponse politique aux velléités indépendantistes au Somaliland et au Puntland. La Constitution ne crée pas les Etats fédérés; leur création et leurs limites seront actées par l'Assemblée nationale. L'Etat fédéré est composé de plusieurs régions,

et aucune région seule ne peut se constituer comme Etat fédéré. La Constitution met l'accent sur l'importance de la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance et met en place un cadre de concertation entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés autour, notamment, de la mise en œuvre de politiques sectorielles.

La Constitution stipule en son article 54 que la répartition des compétences se fera lors de la concertation entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Cependant, elle fixe les compétences qui sont du domaine exclusif de l'Etat: a) affaires étrangères; b) défense nationale; c) citoyenneté et immigration; d) politique monétaire.

Deux points sont cependant à souligner. Le premier est que l'article 54 de la Constitution ne prévoit que le partage des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés; ce qui suppose qu'il y aura dans un second temps une seconde répartition entre les Etats fédérés et leurs collectivités locales. Le second point est que, selon l'article 48 de la Constitution, les collectivités locales ne sont pas reconnues comme sphères de gouvernance nationale, puisqu'elles sont assimilées aux Etats fédérés. Cela signifie que la législation des collectivités locales sera de la compétence de chaque Etat fédéré. Cette situation risque d'engendrer une instabilité et une incohérence de la législation des collectivités locales à l'échelle de la Somalie.

Compte tenu de la situation particulière de la Somalie, toutes les assemblées ainsi que les exécutifs locaux sont nommés.

Les transferts financiers de l'Etat aux régions et aux districts sont plus qu'incertains; ils sont aléatoires. Dans tous les cas, ils sont imprévisibles et instables.

Le champ fiscal propre des collectivités locales somaliennes est composé de la taxe foncière et d'une multitude de petites taxes très peu rentables. La fiscalité locale est déterminée au niveau national sans grande marge de manœuvre pour les collectivités locales.

Les capacités des administrations locales somaliennes sont encore embryonnaires; il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales. Le pays ne dispose ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des

métiers des collectivités locales. Il y a peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

En Somalie, la législation des collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de la gestion financière des collectivités locales; il n'existe pas d'expérience d'audit des comptes financiers des collectivités locales.

Il existait des cadres locaux de concertation pendant la période révolutionnaire, mais ces cadres ne sont plus opérationnels. La Somalie n'a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. La Somalie n'a pas de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note de 12 sur 40, la Somalie fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Pour y remédier, plusieurs réformes doivent être entreprises.

- **La première réforme** a trait aux compétences transférées. Selon la nouvelle Constitution somalienne, le pays a deux sphères de gouvernance: l'Etat fédéral et les Etats fédérés et leurs collectivités locales. A l'exception de certaines fonctions régaliennes de l'Etat fédéral (entre autres la diplomatie et la défense nationale), la concertation entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés passera en revue toutes les politiques sectorielles, et tout laisse à penser que les Etats fédérés disposeront d'une large autonomie. Si le principe de répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés est inscrit dans la Constitution, cette dernière ne dit cependant rien en ce qui concerne le partage des compétences entre les Etats fédérés et leurs collectivités locales. La réforme se penchera sur ce processus institutionnel pour proposer quelques garde-fous qui régissent l'allocation verticale des compétences entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales. Le premier est l'avantage comparatif. Dépendant de l'échelle de gouvernance et du service public à fournir, un niveau de gouvernance donné aura un meilleur avantage comparatif qu'un autre. Le second est la prise en compte des économies d'échelle liées à la production des biens. Plus les économies d'échelle et les externalités seront importantes, plus l'échelle de gouvernance qui devra s'en occuper sera élevée. Enfin, il sera bien entendu pris en compte la capacité de mise en œuvre technique de chaque échelle de gouvernance afin d'éviter une interruption dans la fourniture des services publics locaux. La réforme s'attèlera à donner un caractère objectif à la répartition des compétences entre les différentes sphères de collectivités locales; elle proposera les lignes communes d'une législation sur les collectivités dans les différents Etats fédérés afin d'éviter de fortes différences.

- **La deuxième réforme** a trait aux transferts financiers. Parmi les principes du fédéralisme énoncés par l'article 49 de la Constitution figure en bonne place le principe d'équitable distribution des ressources nationales entre les différentes sphères de gouvernance; ainsi, toute la structure des relations fiscales intergouvernementales est à inventer. Le premier préalable à respecter est de définir dans un premier temps la distribution des compétences entre les différentes échelles de pouvoir avant de

convenir, dans un second temps, des relations fiscales intergouvernementales. Sur la base de l'affectation des différentes compétences, la réforme devrait s'intéresser à la résorption du déséquilibre vertical, d'une part, entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et, de l'autre, entre les Etats fédérés et les collectivités locales. Si dans le premier cas les dispositions de la Constitution l'exigent, il faudra s'assurer du respect de cette préoccupation dans la législation des Etats fédérés. Puis la réforme s'intéressera aux déséquilibres horizontaux, entre Etats fédérés et entre collectivités locales, dans un contexte où les disparités spatiales entre Etats fédérés et/ou collectivités locales peuvent attiser des velléités séparatistes. Enfin, la réforme s'appliquera à rendre les transferts financiers intergouvernementaux plus transparents, prévisibles, efficient et équitables.

- **La troisième réforme** sera axée sur la transparence dans la gestion publique. Après plus d'une vingtaine d'années de guerre, toutes les structures et institutions de l'Etat ont presque disparu, particulièrement celles qui contrôlent l'utilisation des deniers publics. Or, une plus grande fourniture décentralisée des services publics locaux est indissociable de la mise en place des modalités d'un contrôle continu de la gestion financière des institutions publiques. C'est pourquoi la réforme s'intéressera aux modalités de contrôle des comptes financiers par la Commission anti-corruption, l'Ombudsman et le ministère des Finances. La réforme prévoira un volet sur le contrôle citoyen de l'action de ces sphères publiques. Elle mettra enfin l'accent sur la définition d'un champ fiscal propre à chaque échelle de gouvernance et d'un champ fiscal partagé entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, entre les Etats fédérés et les collectivités locales et entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales.

- **La quatrième réforme** s'intéressera au renforcement des capacités des administrations locales. Ces dernières ont un niveau de développement institutionnel faible, ce qui est une contrainte pour la mise en œuvre des compétences par les collectivités locales. La réforme élaborera un référentiel des métiers des collectivités locales ainsi qu'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

- **La cinquième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Aujourd'hui, un peu plus d'un Somalien sur deux vit en ville (54%), et la capitale Mogadiscio compte plus de 3 millions d'habitants. La stratégie urbaine devrait, dans un premier temps, faire l'état des lieux de l'urbanisation et des villes et, dans un second temps, proposer une stratégie de gestion du peuplement et les moyens techniques, humains et financiers associés. ■

Bibliographie – Somalie

- Constitution de 2012
- UN Joint Programme on Local Governance and Decentralized Service Delivery, Report 2011
- Federalism and Decentralization – Options for Somalia, UNDP and UNOPS
- Consolidation and Decentralization of Government Institutions

Soudan

12/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des CL n'est prévu par les lois et règlements	1
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine	1

Justification de la notation

Depuis son indépendance en janvier 1956 jusqu'en 1972, date de l'accord de paix, le Soudan n'a connu que la guerre, qui reprit en 1983. Dans ce contexte, le Soudan a connu une instabilité institutionnelle où les régimes militaires ont succédé aux régimes de «révolution populaire» et où l'idéologie est allée du capitalisme au fondamentalisme musulman en passant par le communisme. Le Soudan est l'un des plus grands pays en Afrique. Il est multiracial, multilingue et multi-religieux; il connaît une grande diversité de peuples, de ressources et de conditions naturelles. Afin de conserver son unité au pays, la solution aux problèmes de sa taille et de sa diversité a été trouvée dans le principe de la décentralisation administrative aux provinces et, plus tard, dans la création des régions auxquelles des compétences ont été transférées. Le principe de la décentralisation administrative aux provinces a abouti à l'établissement du gouvernement local de peuples en 1971. L'autonomie régionale a été concédée à la région méridionale en 1972, suivant l'accord d'Addis-Abéba. Des régions ont été créées, hors les provinces du Nord, par la loi de 1980, et des compétences transférées aux conseils régionaux. La tendance inexorable depuis l'indépendance a donc été d'accorder de plus grandes responsabilités aux collectivités locales, pour des raisons de nécessité administrative et pour satisfaire les aspirations légitimes des populations diverses, sur les plans ethnique et culturel.

Mais la grande particularité du Soudan est le traitement différencié des provinces dans la Constitution, qui offre des compétences élargies aux provinces méridionales, contrairement aux régions du Nord. C'est dans ces régions méridionales en effet que les revendications identitaires ont été les plus fortes et que la guerre civile a le plus sévi. La Constitution de 2005 réaffirme la structure fédérale de l'Etat en institutionnalisant ces différences régionales, ethniques, culturelles et linguistiques.

Le système des collectivités locales a également été changeant au fil du temps. Tout d'abord, le *Local Government Act*, 1961 introduit les collectivités régionales et locales, aussitôt abolies en 1969 et remplacées par des structures communautaires. En 1991, un changement

important est introduit avec l'apparition d'une structure fédérale. Le décret de fédéralisme divise le pays en 9 Etats. Les Etats sont ensuite subdivisés en 66 provinces et 218 secteurs ou zones de gouvernement local. Puis le décret constitutionnel du 2 février 1994 crée 26 Etats, subdivisés en 66 provinces et 218 zones.

Avant l'indépendance du Sud-Soudan, le pays comptait 25 Etats (wilayas). Suite à un référendum d'autodétermination organisé entre le 9 et le 15 janvier 2011, le Sud-Soudan, avec 10 Etats, devient indépendant le 9 juillet 2011.

La Constitution intérimaire reconnaît à chaque Etat le droit de définir une législation propre pour ses collectivités locales, ce qui rend la législation de la décentralisation très changeante et instable dans le temps et l'espace.

Les assemblées et les exécutifs locaux sont désignés par le pouvoir central.

Les transferts financiers aux collectivités locales sont incertains, conséquence de la situation sociopolitique du pays.

La fiscalité locale est fortement diversifiée selon les Etats compte tenu des différences culturelles et de législation. Les impôts locaux sont largement contrôlés par les Etats fédérés et ont un rendement très faible. Dans la plupart des collectivités locales, la mobilisation des ressources locales est très faible.

Au Soudan, les capacités des administrations locales sont encore embryonnaires; il y a peu de personnel qualifié dans les collectivités locales. Le pays ne dispose ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni de référentiel national des métiers des collectivités locales. Il y a peu d'expériences locales de renforcement des capacités.

La législation des collectivités locales ne prévoit pas le contrôle de la gestion financière des collectivités locales; il n'existe pas d'expérience d'audit des comptes financiers de collectivités locales.

Au Soudan, il n'y a pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; il n'y a pas de cadres locaux de concertation.

Le Soudan n'a pas de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note de 12 sur 40, le Soudan fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de l'environnement institutionnel national demande les réformes structurelles suivantes.

- **La première réforme** a trait aux compétences transférées. Le Soudan est un pays fédéral qui laisse une large autonomie, y compris législative, aux Etats fédérés. S'ajoutent à ces deux sphères de pouvoir, les collectivités locales qui brillent par leur diversité géographique et ethniques, et par la diversité des législations qui les encadrent. Selon les textes d'orientation de la décentralisation, les compétences de dépenses en matière de services de base (santé primaire, éducation de base, eau) ont été transférées aux Etats fédérés et au niveau local. En théorie seulement, car dans la pratique l'opérationnalisation de ces politiques sectorielles se fait par les ministères sectoriels, et dans une moindre mesure, par les Etats fédérés. Mais de façon générale, la répartition des compétences est peu claire entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et, plus important, entre l'échelon fédéral et le niveau local. Dans tous les cas, les collectivités locales, faute de moyens financiers, sont limitées aux tâches basiques en matière d'hygiène publique, par exemple. La Constitution donne aux Etats fédérés la liberté d'élaborer leur législation propre pour les collectivités locales. Mais la plupart des Etats fédérés n'ont pas encore élaboré leur nouvelle législation régissant les compétences et les responsabilités des collectivités locales. Ce vide demeure une des faiblesses du cadre institutionnel national et complique la prise en charge réelle des compétences. La réforme s'attèlera à combler ce gap institutionnel et à clarifier les responsabilités en déterminant l'allocation verticale des compétences entre l'Etat fédéral, les Etats fédérés et les collectivités locales. En conclusion, la réforme s'attèlera à clarifier et à coordonner un cadre institutionnel très complexe de la répartition des compétences entre les différentes sphères de collectivités locales.

- **La deuxième réforme** a trait aux transferts financiers. Le Soudan se caractérise par une grande déconnexion entre le rôle que voudrait faire jouer la Constitution aux collectivités locales et le revenu national qui leur est alloué. Ce déséquilibre vertical existe aussi entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et est dû à l'écart entre le grand nombre de responsabilités et les compensations associées transférées aux collectivités locales. Ce déséquilibre s'explique aussi par la différence des revenus propres entre les Etats fédérés qui possèdent de faibles sources de revenus et l'Etat fédéral qui dispose de sources de revenus majeures (pétrole, impôt sur le revenu). La réforme devrait aussi s'intéresser aux déséquilibres horizontaux, d'un Etat fédéré à un autre, d'une collectivité locale à une autre. Ces déséquilibres horizontaux sont le fait de différentes habilités à collecter les ressources propres (différents besoins des populations dus à différents niveaux de développement, etc.), différents coûts de fourniture des services publics locaux dus aux différentes conditions locales. La réforme travaillera à rendre les actions des ministères sectoriels plus compatibles avec la décentralisation fiscale, et

les transferts financiers intergouvernementaux plus transparents, prévisibles, efficaces et équitables. Une plus grande décentralisation fiscale est indissociable de la mise en place de modalités de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. C'est pourquoi la réforme s'intéressera aussi aux modalités de contrôle des comptes financiers locaux par l'Etat ainsi qu'au contrôle citoyen de l'action des collectivités locales afin d'améliorer la qualité de la dépense publique locale. Enfin, compte tenu du nécessaire renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, la réforme développera une composante sur la mobilisation des ressources propres des collectivités locales.

- **La troisième réforme** s'intéressera au renforcement des capacités des administrations locales. La définition des compétences précises des collectivités locales, dans un premier temps, et, dans un second temps, l'élaboration d'un référentiel des métiers et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales participeront au développement des capacités institutionnelles locales. Au-delà des interventions traditionnelles pour installer une capacité administrative et de gestion des autorités locales, favoriser la responsabilité et la transparence au niveau local implique d'améliorer d'autres composantes clés, entre autres le niveau, la qualité, la disponibilité et la pertinence des données pour la décision locale, l'amélioration du cadre d'intervention devant permettre aux citoyens de devenir proactifs dans l'identification des préoccupations des communautés et le développement des revenus propres des collectivités locales. La réforme s'intéressera au renforcement des capacités locales, particulièrement pour l'élaboration des comptes financiers et la reddition des comptes.

- **La cinquième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Le Soudan a connu depuis son indépendance une urbanisation dynamique mais peu documentée. L'un des premiers objectifs de la stratégie urbaine serait de documenter le phénomène d'urbanisation en mettant en place un système d'information sur l'armature urbaine nationale afin de déterminer sa structure et son importance. Puis, le second objectif serait de caractériser les centres urbains afin d'élaborer des stratégies différenciées d'aménagement. La stratégie proposera une stratégie de gestion du peuplement ainsi que les moyens techniques, humains et financiers associés. ■

Bibliographie – Soudan

- Constitution de 2005
- Local Government Act
- Progress on Fiscal Decentralization, Project Appraisal Document, World Bank 2007

Swaziland

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution ayant des provisions qui présentent des contraintes implicites ou explicites à l'action des villes et autorités locales	1
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire nationale	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	2
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour la base et le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	3
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités de capacités techniques et financières de mise en œuvre	4

Justification de la notation

Le Swaziland est un royaume, une monarchie constitutionnelle avec deux sphères de pouvoir reconnues : l'Etat et les collectivités locales. L'histoire de la décentralisation est jeune au Swaziland ; le pays a connu en tout 3 élections locales, les premières en 1994, les deuxièmes en 2008 et les troisièmes en 2012. Mais c'est la ratification de la nouvelle Constitution en 2005, par le chef d'Etat, le Roi Mswati III, qui a donné un nouveau souffle à la décentralisation. Cette nouvelle Constitution n'établit pas un système durable, elle précise une transition plutôt qu'une situation définitive.

La Constitution en ses articles 218 à 226 reconnaît explicitement les collectivités locales et fixe une période au terme de laquelle le système devra être réformé. En son article 226, elle renvoie explicitement la définition des responsabilités, du contrôle, de la supervision, des élections, etc. au niveau de la législation.

Le cas du Swaziland est néanmoins singulier. Les deux catégories de collectivités locales, urbaines (12) et rurales (55) n'ont pas les mêmes existences institutionnelles. Les communes urbaines sont de trois types : deux *Municipal Councils*, trois *Town Councils*, sept *Town Boards*. Si les communes urbaines ont le droit de s'administrer librement, les collectivités locales rurales, les *tinkhundla*, par contre ont très peu d'autonomie.

La législation qui encadre le fonctionnement des communes urbaines est le *Urban Government Act*, n°8 de 1969.

Une autre singularité du Swaziland est l'exclusion des partis politiques des élections locales, ce qui d'ailleurs est très critiqué par un nombre de plus en plus important d'acteurs nationaux. La nouvelle Constitution de 2005 légitime ce recul du principe de l'autonomie locale en précisant que les collectivités locales peuvent être dirigées par des responsables élus ou nommés, ou partiellement élus et nommés (art 220). Cette disposition est aussi contraire au principe de libre administration des collectivités locales.

Les transferts aux collectivités locales sont aussi bien conditionnels qu'inconditionnels et sont prévus par l'article 86 du *Local Government Act*. Cependant, les modalités de la détermination du montant national et celles de la répartition aux collectivités locales ne permettent pas à ces transferts d'être prévisibles et stables.

Les collectivités locales sont autorisées à déterminer les impôts et taxes sur leur territoire et à collecter leurs produits.

Les collectivités locales disposent d'un référentiel de métiers qui précise les profils-clés des administrations locales ; cependant, il n'y a pas de stratégie nationale de formation.

Le chapitre XI du *Urban Government Act* est largement consacré aux comptes et aux audits. Les audits doivent être réalisés annuellement par un auditeur indépendant choisi par la collectivité locale et approuvé par le ministère en charge des collectivités locales. Mais ces audits ne sont pas systématiques.

Le *Urban Government Act* ne prévoit nulle part une législation sur la participation ; mais des cadres de concertation occasionnels existent.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'existe pas dans la législation ; cependant, en cas d'incapacité d'une collectivité locale à fournir des services, la tutelle peut prendre des mesures pour assurer la continuité du service.

Le Swaziland est certes un pays majoritairement rural (70 % de la population vit dans les zones rurales et semi-rurales), mais la tendance est à l'urbanisation. Même si la *National Development Strategy* (NDS), impulsée par le *Ministry of Economic Planning and Development*, ne cite à aucun moment le mot « urbain », le Swaziland a mis en avant le développement territorial avec la mise en œuvre du *Local Government Project*. Son objectif est d'aider le royaume du Swaziland à renforcer institutionnellement les collectivités locales rurales (*tinkhundla*) et des collectivités locales urbaines. Ce projet a trois composantes. La première

composante concerne les infrastructures des *tinkhundla* et l'appui au renforcement des capacités. La deuxième composante se divise en deux sous-composantes : a) des subventions d'incitation pour les infrastructures de petite taille dans des collectivités locales ; b) l'appui au renforcement des capacités.

Propositions de réformes

Avec une notation de 21 sur 40, le Swaziland fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes. Plusieurs réformes sont envisagées.

- **La première réforme** devrait appuyer la nouvelle réforme des collectivités locales inscrite dans la Constitution. En effet, la Constitution de 2005 stipule que le Parlement devra, dans un délai de cinq ans, établir dans le pays un système unique de collectivités locales basé sur le système de *tinkhundla*, hiérarchiquement organisé selon le volume ou la complexité des services à rendre afin d'éviter la dichotomie urbain / rural. Le découpage territorial pourrait, selon la Constitution : a) considérer les territoires des chefs traditionnels ; b) prendre en compte les frontières de *tinkhundla* ; c) intégrer les zones urbaines et rurales en cas de besoin ; d) prendre en compte : (i) la population, la taille physique, les dispositifs géographiques, les ressources économiques, l'infrastructure existante ou prévue de chaque secteur ; (ii) les possibilités de faciliter la gestion la plus raisonnable et l'utilisation des ressources et de l'infrastructure du secteur, en vue de s'assurer qu'une collectivité locale offre des possibilités intéressantes pour devenir, économiquement soutenable. Cette réforme aura l'avantage de s'inscrire directement dans le dispositif institutionnel et constitutionnel national.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts aux collectivités locales. Deux facteurs militent pour la refonte totale du système des transferts aux collectivités locales. Le premier est l'opacité du système actuel. Les différentes subventions globales et spécifiques allouées aux collectivités locales ne peuvent être connues d'avance. La détermination du montant national de ces transferts est généralement faite de manière *ad hoc* et les formules de répartition, quand elles existent, sont élaborées par le cabinet du ministre en charge des collectivités locales, sans concertation aucune avec celles-ci. Le second facteur qui milite pour la remise à plat du système des transferts est la perspective de la refonte du système des collectivités locales prescrite par la Constitution de 2005. Le passage de 12 communes urbaines à 77 communes – en ajoutant les 55 communes rurales – va probablement nécessiter la remise à plat du système pour prendre en compte des problématiques nouvelles qui ont trait, par exemple, à la situation financière des *tinkhundla*, au développement institutionnel et au retard du développement. Le troisième facteur est la tension de plus en plus importante qui oppose les collectivités locales et l'Etat du fait de l'intégration régionale. En effet, les collectivités locales sont directement affectées par les défis que pose la trésorerie nationale du fait de la réduction des ressources provenant des droits de douanes régionaux (*Southern*

Africa Customs Union, SACU), qui constituent jusqu'à 60% du budget national. Conséquence de la crise, les subventions aux collectivités locales ont été réduites de 10%, et même plus. D'autre part, les collectivités locales ne reçoivent plus de subventions pour des programmes d'investissement. Le quatrième facteur est le passage d'une planification annuelle à une planification sur cinq ans des collectivités locales, ce qui pose d'autres contraintes, notamment sur le plan de la prévisibilité et de la stabilité des ressources des collectivités locales. Tous ces facteurs militent pour la remise à plat du système et pour la prise en compte de certaines préoccupations comme l'incitation et la péréquation. Ce sera l'objectif principal de la réforme.

- **La troisième réforme** concerne la gestion de la dépense publique au niveau local. Toutes les collectivités locales sont appelées à soumettre leurs comptes à un audit annuel. Selon le *Urban Local Government Act*, à la fin de chaque année budgétaire, la collectivité locale doit désigner, avec l'accord du ministère en charge des collectivités locales, un auditeur externe indépendant. Si la collectivité locale ne le fait pas, le ministère peut le faire aux frais de la collectivité locale. Dans la pratique, les audits sont occasionnels. D'autre part, il n'existe aucun système d'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux. Il en est de même pour la participation des populations à la gestion locale qui n'est organisée par aucune législation. Ces trois aspects peuvent faire l'objet d'une réforme qui aurait comme objectif de renforcer l'amélioration de la qualité de la dépense publique au niveau local.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités. Le Swaziland est un pays en voie de peuplement ; la population urbaine croît deux fois plus vite que la population totale. L'émergence de nouveaux centres urbains et zones d'habitation pose des défis énormes pour les institutions municipales. Les questions de sécurité, d'accès aux services, de planification, etc. requièrent des capacités élevées qui dépassent le niveau institutionnel des municipalités actuelles. Pour les collectivités locales rurales, la question se pose avec plus d'acuité. En effet, les structures de ces collectivités rurales sont encore embryonnaires et mettront du temps à se renforcer. Elles ne disposent pas de référentiel des métiers, ce qui compromet la bonne prise en charge de leurs compétences à venir. En rapport avec le ministère en charge des collectivités locales, l'élaboration d'une véritable stratégie de renforcement des capacités, aussi bien pour les communes urbaines que pour les communes rurales, et sa mise en œuvre seront la principale préoccupation de cette réforme. ■

Bibliographie – Swaziland

- Constitution de 2005
- The Urban Government Act 1969
- Local Government System in Swaziland, 2009
- Aspects of Local Self-Government, The Association of Finnish Local and Regional Authorities Suvi Kuusi, 31.5.2009
- Local Development Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Tanzanie

25/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3
2. La législation est changeante et non cohérente	1
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances, et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	4
6. Il existe un référentiel national des métiers des CL et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques CL	3
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués, mais non systématiquement mis en œuvre	3
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres locaux de concertation	2
9. Législation sur la mesure des performances des CL mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités locales	3
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

La Tanzanie est une république unie avec deux gouvernements: le gouvernement de la République unie et le gouvernement de Zanzibar, qui a des compétences locales. En Tanzanie, la politique de décentralisation s'est développée dans les années 90 et fait partie d'une réforme plus large du service public et de la libéralisation de l'économie du pays. La politique de réformes des collectivités locales a été approuvée en 1998. Cette politique est soutenue depuis les années 2000 par le *Local Government Reform Program* (LGRP).

La Constitution de Tanzanie consacre la décentralisation dans ses chapitres 145 à 146; mais le pays étant une confédération bipartite, la législation des collectivités locales est différente selon que l'on se trouve en Tanzanie continentale ou sur l'île de Zanzibar. Cette dualité introduit instabilité et incohérence dans le cadre institutionnel des collectivités locales.

La Tanzanie compte 26 régions et 127 districts. Les conseils et exécutifs sont élus.

En Tanzanie, les collectivités locales bénéficient de trois transferts financiers, dont deux sont conditionnels; le montant des trois transferts est déterminé de manière *ad hoc*. De ce fait, les montants attendus par chacune des collectivités locales ne sont pas prévisibles.

La Tanzanie est l'un des rares pays africains où les collectivités locales disposent d'une autonomie totale en matière de création d'impôts et de taxes, ceci malgré un système théorique d'approbation préalable par le ministère de tutelle qui, dans la réalité, est presque inexistant.

En matière de renforcement des capacités, une stratégie nationale est mise en œuvre dans le cadre du *Local Government Reform Program*, et un référentiel est défini dans le cadre des *Local Government Staff Regulations*, 2000 et des *Public Service Staff Regulations*, 2003.

La Tanzanie n'a pas de législation spécifique sur la participation, mais des cadres locaux de concertation

existent, dont les dispositions sont prévues dans le *Local Government (District Authorities) Act*, 1982.

La réalisation annuelle d'audits des collectivités locales est respectée, même si les rapports sont souvent publiés en retard.

La Tanzanie est un des rares pays à mettre en œuvre l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. Les autorités locales sont comptables envers les ministères sectoriels, et des sanctions sont prises le cas échéant.

La Tanzanie n'a pas de stratégie urbaine. Mais sous l'impulsion et avec le soutien de Cities Alliance, un rapport sur l'état des villes de Tanzanie est en cours de réalisation, pour l'aboutissement duquel a été mis en place le *Tanzania Cities Network* (TACINE); et un soutien est apporté à l'émergence du réseau des villes de Tanzanie.

Propositions de réformes

Avec une notation de 25 sur 40, la Tanzanie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** devrait concerner l'harmonisation de la législation des collectivités locales entre la partie continentale et l'île de Zanzibar. Le caractère changeant et instable de la législation des collectivités locales est une contrainte importante à la mise en place d'un environnement favorable à l'action et aux initiatives des villes et autorités locales.

- **La deuxième réforme** suggérée concerne paradoxalement les impôts locaux. Si les collectivités locales tanzaniennes disposent de pouvoirs étendus dans ce domaine, elles sont confrontées à plusieurs contraintes. Tout d'abord, le nombre des impôts et taxes locaux varie de 25 à 60 selon les districts, tout comme les taux appliqués peuvent varier du simple au double. En plus de ces distorsions entre districts, la double taxation des

activités – impôt local et impôt national – apparaît comme un obstacle supplémentaire à l'efficacité économique. En Tanzanie, le *Government Act* stipule que les acteurs économiques doivent payer des impôts et taxes à l'État central et aux collectivités locales. Il ne semble pas y avoir de réelle coordination entre l'État et les collectivités locales à propos de la fiscalité, même si, en principe, le ministre des Finances doit approuver la création de nouvelles taxes. Sur le plan économique, la duplication des taxes (locales et nationales) et parfois les conflits d'objectifs entre politiques nationales et locales (sur l'exportation par exemple) sont nombreux. Il est nécessaire qu'une réforme de la fiscalité locale intervienne pour trouver une solution à toutes ces questions. Cette réforme devrait se pencher aussi sur le rendement des impôts locaux et proposer leur rationalisation dans le but d'en améliorer le produit, qui ne représente actuellement pas plus de 10 % des budgets locaux. La maîtrise de la chaîne fiscale par les collectivités locales entraîne un coût important de la collecte, qui peut atteindre 80 % des produits collectés et même plus de 100 % dans certains districts. C'est pourquoi des négociations sont en cours afin de passer un accord avec l'État pour faciliter la collecte des impôts locaux en la confiant, du moins pour une période expérimentale, à la *Tanzania Revenue Authority*.

- **La troisième réforme** concerne le transfert des compétences aux collectivités locales. En Tanzanie, les grandes lignes de la réforme de décentralisation sont dérivées du *Local Government Reform Policy Paper*, 1998. Si ce document d'orientation politique présente une vision claire, il n'a cependant pas réellement de force. Pas moins de 20 réformes principales sont actuellement en cours en Tanzanie, chacune avec son propre cadre d'orientation. Le *Local Government Reform Program* a essayé sur plus de dix ans de consolider la législation dispersée des collectivités locales dans un document complet et de poursuivre l'harmonisation des textes légaux, sans beaucoup de succès. Or, cette harmonisation de différentes législations est plus que nécessaire, quand on sait que de nombreux intérêts politiques divergents doivent être conciliés. En l'absence d'une telle disposition légale dans la Constitution ou tout autre document «fort», il sera difficile de mettre en œuvre le document d'orientation politique de 1998. En fait, la pratique en cette matière veut que l'on élabore des lois et règlements sur les collectivités locales, mais sans amender les autres législations qui ont un impact sur le processus de décentralisation. L'adaptation des autres législations à la décentralisation et aux collectivités locales est une condition de la bonne articulation des réformes au niveau national. La réforme procédera à une revue des différentes législations restées inchangées malgré la décentralisation, d'une part, et proposera un cadre d'harmonisation et de mise en cohérence de l'ensemble des lois et règlements ayant un impact sur l'action des villes et collectivités locales, d'autre part.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner les transferts. En Tanzanie, trois types de subvention aux collectivités locales existent. Le premier est constitué par les subventions conditionnelles octroyées pour la déclinaison locale des différentes politiques sectorielles et devant couvrir les

besoins de fonctionnement. Une réforme globale est en cours afin d'améliorer les critères d'attribution de ces subventions. Un exemple de cette réforme est celui du secteur de la santé dont la formule est basée sur les critères de population (70 %), l'indice de la pauvreté (10 %), le nombre de kilomètres de routes et l'éloignement (10 %), le taux de mortalité infantile (10 %). Le second type de subvention est basé sur l'amélioration de l'organisation des services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des routes. Des formules spécifiques d'allocation sont utilisées à cet effet. Le troisième type de subvention est celui dédié à l'investissement dans les différents secteurs ; les critères utilisés sont : la population (70 %), la superficie de la collectivité locale (10 %), l'indice de pauvreté ($\pm 20\%$) et l'ajustement ($\pm 20\%$). Deux problèmes se posent : d'un côté, ces transferts sont déterminés de manière *ad hoc* et ne correspondent pas au coût des compétences transférées, d'un autre côté, les formules qui existent pour calculer les sommes à transférer et leur partage ne sont pas toujours appliquées. La réforme pourrait aider à rendre les transferts aux collectivités plus prévisibles, stables et équitables.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. La population urbaine représente 27 % de la population totale du pays. Or, la Tanzanie est appelée à connaître une urbanisation rapide dans les années à venir. La population actuelle de Dar-es-Salam, estimée à 3 millions d'habitants, devrait passer à 5 millions d'ici 2020. Cette croissance urbaine s'accompagne du développement de l'habitat insalubre, pour une part de plus en plus importante de la population urbaine, et ceci est valable non seulement à Dar-es-Salam, mais aussi dans les villes secondaires du pays. Si aucune action volontaire n'est entreprise pour canaliser l'urbanisation rapide du pays, les conditions de vie dans les villes risquent de se détériorer gravement, entravant ainsi le rôle de moteur du développement que les villes de Tanzanie devraient pouvoir jouer dans la phase actuelle de son développement économique, social et culturel. Une stratégie urbaine nationale devrait être élaborée, qui mettrait l'accent sur le renforcement de pôles régionaux afin de contrebalancer le développement de Dar-es-Salam. Elle devrait, dans le cadre d'une concertation avec tous les acteurs nationaux, s'atteler à faire émerger un réseau de villes efficace parce que structurant leur *hinterland* et participant ainsi au développement de marchés locaux et des échanges entre marchés locaux, dans le cadre du marché national et régional. ■

Bibliographie – Tanzanie

- Constitution de 1977
- The Local Government (District Authorities) Act 1982
- The Local Government (Urban Authorities) Act 1982, amended in 1999 by the Local Government Laws (Miscellaneous Amendments) Act (No. 9) 1999
- Local Government Support Project, World Bank
- Tanzania Strategic Cities Project, Project Appraisal Document, World Bank
- USAID (2010), Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Tchad

21/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus	4
2. Définition claire des compétences, en lien avec la Constitution, tous les décrets existent	4
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire national	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Le Tchad a été pendant longtemps le théâtre de troubles quasi permanents, liés à des dissensions internes et, plus récemment, à l'extension du conflit du Darfour. De nombreux régimes se sont succédé sans pour autant réussir à s'engager dans une politique volontariste de décentralisation. La politique de décentralisation menée au Tchad est le fruit des résolutions de la Conférence nationale souveraine de 1993. Les participants à ces assises ont recommandé pour le Tchad la forme d'Etat unitaire fortement décentralisé. Ces recommandations ont été approuvées par la population le 13 mars 1996 par l'adoption de la Constitution de 1996, révisée en 2005.

La Constitution tchadienne dans son titre XII, « Des collectivités Territoriales Décentralisées », en son article 202 établit quatre types de collectivité locale : les communautés rurales, les communes, les départements et les régions. En plus de la personnalité morale, la Constitution garantit leur autonomie administrative, financière, patrimoniale et économique. Les articles suivants précisent que les conseils sont élus pour un mandat de six ans, mais les exécutifs sont élus au sein des assemblées pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

La Constitution en son article 209 fixe les compétences des collectivités locales et, en son article 211, les ressources financières. Un Haut comité chargé du suivi de la décentralisation a été mis en place. Ce comité, présidé par le Premier ministre, a créé un comité technique de rédaction des textes devant appuyer le processus de la décentralisation au Tchad. Mis en place en juillet 2005, le Comité interministériel de pilotage du projet d'appui à la décentralisation a pour mission de suivre la conduite de la politique de décentralisation.

Le pays compte 23 régions, 65 préfectures et plus de 280 communes.

De nombreuses lois ont été adoptées par le Parlement, mais se pose encore le problème de leurs décrets d'application. En effet, la loi dote les communes de ce qu'on appelle « la compétence générale ». Elle dit que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il programme des actions de développement économique,

social et culturel ». Ses compétences sont donc larges. Cependant, des décrets doivent préciser la répartition des compétences sectorielles (santé, éducation, hydraulique, transport, etc.) entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat.

Les élections municipales ont été reportées cinq fois avant d'être finalement organisées en janvier 2012. Seules 42 communes étaient concernées par ces élections locales – 21 chefs-lieux de région, les 10 arrondissements de la ville de Ndjamena et la commune de Ndjamena elle-même – et 10 autres villes ayant au moins 20 000 habitants. Les prochaines élections locales sont prévues en 2018, les régionales et départementales en 2014. Les 58 assemblées et exécutifs restants sont nommés par le pouvoir central.

La loi prévoit que l'Etat doit soutenir et faciliter le développement des collectivités territoriales décentralisées par une assistance financière, matérielle et technique. L'Etat doit en particulier garantir et organiser la solidarité entre les collectivités territoriales décentralisées par la création d'un fonds d'entraide et de solidarité. Cependant, rien n'est indiqué sur les modalités de ce soutien de l'Etat et sur les formes que pourrait prendre le fonds d'entraide. Du coup, les transferts de l'Etat aux communes tchadiennes sont irréguliers et imprévisibles. Ils sont non seulement en deçà du coût des compétences transférées, mais ils ne permettent pas aux communes de procéder à une planification de leurs programmes.

La fiscalité locale est fixée dans la Constitution ; les assiette, base et taux sont définis par l'Assemblée nationale, et leur produit est collecté par les services déconcentrés de l'Etat. Les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre.

La décentralisation tchadienne est fortement handicapée par le niveau institutionnel faible des collectivités locales. Il n'existe pas de référentiel de métiers ; cependant, une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation a été élaborée en 2013.

Les différents textes de la décentralisation prévoient l'exercice de la tutelle financière des communes. Un des éléments de cette tutelle est le contrôle et l'audit. Les comptes financiers des communes doivent en principe être audités chaque année, mais dans la pratique, ces audits sont réalisés de manière occasionnelle.

Le Tchad ne dispose pas de législation spécifique sur la participation des populations à la gestion des affaires locales; cependant, au niveau des communes, des initiatives existent dans le cadre de la coopération internationale.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'est pas prévue par les textes de la décentralisation au Tchad.

Le Tchad ne dispose pas d'une stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 21 sur 40, le Tchad fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme. Quatre réformes majeures sont proposées afin d'y remédier.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Ils sont prévus par l'article 212 de la Constitution; ce sont des subventions et dotations. Par la suite, la loi n°002/PR/2005 prévoit que les dotations globales de fonctionnement comprennent deux parties: la partie minimale et la partie complémentaire, répartie en fonction des critères de péréquations (population, superficie, etc.). Il existe aussi des subventions d'équipement et d'équilibre financier. L'effectivité de ces transferts est retardée par l'absence de décrets d'application; leur élaboration sera l'un des objectifs principaux de la réforme.

- **La deuxième réforme** devrait s'intéresser au renforcement des capacités institutionnelles des administrations locales. L'insuffisance en personnel qualifié dans les communes est un obstacle majeur à la mise en œuvre d'une décentralisation axée sur la fourniture des services publics de base. Aucune attention n'a été accordée à cette préoccupation, et le transfert des ressources humaines n'a pas été effectué par l'Etat. Très peu de cadres communaux sont bien formés, et les rares qui existent quittent rapidement les communes pour de meilleures conditions de travail. Afin de parer au plus pressé, particulièrement la formation de certains cadres qui occupent des postes stratégiques, les autorités tchadiennes ont décidé de prendre part à des initiatives internationales de renforcement de capacité, dans le cadre d'organismes tels que l'AIMF ou le PDM et de renforcer l'Ecole nationale d'administration (ENA). Cette réforme proposera dans un premier temps un référentiel des métiers des communes et fera, dans un second temps, le point sur les besoins en matière de formation; dans un troisième temps, elle proposera une stratégie alliant formation continue et formation initiale.

- **La troisième réforme** devrait concerner la gestion de l'urbanisation. Le Tchad est un pays particulier: 57 % de son territoire est occupé par le désert du Sahara, au nord, où vit moins de 1 % de la population. Il est faiblement urbanisé; 20 % de la population vit dans les villes. Ndjamenasse assemble encore aujourd'hui 45 % de la population urbaine du pays (contre 75 % en 1960). De 9 000 habitants en 1921, et encore seulement 23 500 habitants en 1950, la ville passe à 83 536 habitants en 1962, puis 126 483 en 1968. Ndjamenasse dépasse aujourd'hui le million d'habitants, ce qui représente 10 % de la population totale (Africapolis). Le reste du pays présente une densité moyenne de 21 habitants au km² en 2010. La structure urbaine s'est aussi diversifiée au fil du temps. Juste avant l'indépendance,

trois autres villes (Moundou, Sarh et Abéché) dépassaient 10 000 habitants, mais la primatie s'est rapidement creusée après l'indépendance et continue d'augmenter. De nos jours, Ndjamenasse est neuf fois plus peuplée que Moundou, la deuxième agglomération. Le taux d'urbanisation est donc très faible, et son augmentation n'est tirée que par la croissance de la capitale et par l'émergence de nouvelles petites agglomérations, en l'absence de métropoles régionales suffisamment développées. Si le taux annuel d'urbanisation passe ainsi de 10 % à 3 % entre 1970 et 2010, la population urbaine croît très vite en raison d'un accroissement démographique très élevé. La population du Tchad a presque doublé entre les recensements de 1993 et de 2009, soit un accroissement annuel de 3,7 %. Il n'y aura que 42 agglomérations en 2010, ce qui, compte-tenu de la superficie du Tchad, donne un semis très lâche. En outre, non seulement 80 % de la population est rurale, mais les villes tchadiennes sont loin des campagnes. Faible taux d'urbanisation, position décentrée d'une capitale toujours plus primatale, semis lâche des agglomérations: le défi de l'aménagement du territoire est important. La stratégie urbaine mettra l'accent sur la mise en place d'une politique de pôles d'équilibre et d'aménagement du territoire. Elle mettra l'accent enfin sur les conditions de gestion technique et financière du processus d'urbanisation.

- **La quatrième réforme** concerne les ressources propres des collectivités locales. La législation tchadienne prévoit un champ de ressources propres déterminé par l'Assemblée nationale; elle précise notamment les taxes et impôts que les collectivités peuvent percevoir directement. Ceux-ci sont nombreux, pas moins d'une douzaine; ce sont, entre autres, la taxe foncière, les licences, la patente. Cependant, si la fiscalité des communes et des communautés rurales est plus ou moins bien connue, la loi est peu précise sur les revenus des régions et départements. Il est très difficile de déterminer la capacité et l'effort de mobilisation des ressources locales car jusqu'à présent les collectivités ne maîtrisent ni l'assiette ni l'émission et le recouvrement, qui sont de la responsabilité de la Direction générale des impôts et taxes et recouverts par les agents du Trésor public. Les communes sont donc totalement exclues de la chaîne fiscale, ce qui est une contrainte pour la mobilisation des ressources. La réforme s'attellera à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et à renforcer leur implication dans la gestion des impôts locaux. ■

Bibliographie – Tchad

- Constitution révisée en 2005
- Loi n°002/PR/2000 du 16 février 2000 portant statuts des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°003/PR/2000 du 16 février 2000 portant régime électoral des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°007/PR/2002 du 5 juin 2002 portant statuts des communautés rurales
- Loi n°011/PR/2004 du 7 juin 2004 portant régime financier et fiscal des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°012/PR/2004 du 7 juin 2004 portant régime comptable des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n°009/PR/2005 du 15 juillet 2005 portant statut particulier de la ville de Ndjamenasse
- Local Development Program Support Project 2, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, DGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Togo

16/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure	1
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Marge de manœuvre laissée aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'Etat pour la base des impôts existants, les impôts nouveaux et le recours à l'emprunt et au marché financier	2
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et de plus ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Ni législation nationale, ni cadres locaux de concertation	1
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Le texte fondateur majeur de la décentralisation au Togo est la Constitution de la IV^e République, adoptée le 14 octobre 1992, qui consacre le principe d'une gestion décentralisée du territoire national. Dans son titre XII relatif aux collectivités locales et à la chefferie traditionnelle, la Constitution dispose de l'organisation du pays en collectivités territoriales sur la base de la décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Elle reconnaît 3 niveaux de décentralisation : les communes, les préfectures et les régions. Puis, le gouvernement élabore en 2004 plusieurs lois qui s'inscrivent dans le cadre du processus de décentralisation, ainsi que la Lettre de politique sectorielle adoptée en juin 2004.

Le projet de loi relatif à la décentralisation et à la démocratie locale a été adopté le 1^{er} mars 2006. Ce projet, qui porte Code des collectivités territoriales consacre la libre administration des collectivités territoriales et définit trois niveaux de décentralisation : la commune, la préfecture et la région. Il est précisé deux types de commune : la commune urbaine, située au chef-lieu de préfecture, et la commune rurale, qui a pour base territoriale le canton. Cette loi prévoit un statut particulier pour la ville de Lomé et pour la communauté du Golfe.

Une douzaine d'années de crise sociopolitique profonde ont sapé les fondements de la décentralisation, qui s'est enlisée dans une longue léthargie. En conséquence, la loi portant sur la décentralisation, votée en 1998, n'a jamais connu de début d'exécution. Depuis quelques années, la baisse de la tension politique semble offrir de nouvelles perspectives à la décentralisation et à un environnement favorable aux villes et autorités locales. Selon les nouveaux textes, le pays s'engage dans une communalisation totale du pays. Les préfectures et les régions viennent s'ajouter au premier niveau de décentralisation. Mais les conseils ainsi que les exécutifs de ces collectivités locales sont toujours nommés et ce, en contradiction avec la Constitution qui, dans son titre XII, dispose que «les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi». Cependant, le grand enjeu est la matérialisation de cette volonté politique par l'organisation des prochaines élections locales. Le pays compte 5 régions, 35 préfectures et 35 communes.

Le transfert des compétences aux collectivités locales est traité par la loi de 1998. Mais les compétences transférées sont assez vagues. La loi dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Aucune autre précision n'est donnée sur le contenu desdites affaires. Il est simplement mentionné une liste de matières sur lesquelles le conseil municipal doit donner son avis.

Les conseillers municipaux élus en 1987, non seulement n'ont jamais soumis leur mandat au suffrage universel, mais ils ont été remplacés en 2001 par des délégations spéciales auprès des communes.

Au Togo, malgré les textes d'orientation de la décentralisation qui préconisent la concomitance des transferts de compétences et de ressources, aucun transfert financier n'est mis en place en faveur des collectivités locales.

La fiscalité locale au Togo comprend une multitude de taxes : la taxe sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe professionnelle, la taxe civique, la taxe complémentaire sur salaires, la taxe spéciale sur la fabrication et le commerce des boissons, la taxe sur la distribution de l'eau et de l'électricité, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur l'exploitation des entreprises locales de construction, etc. Les collectivités ont cependant une marge de manœuvre sur certains impôts locaux. En effet, le conseil local, par sa délibération, en fixe le taux dans la limite du plafond déterminé par la loi de finances.

Les communes disposent pour leur grande part d'agents peu qualifiés. Ils sont recrutés en fonction des moyens disponibles. Il n'existe au Togo aucune institution spécifique pour la formation des cadres locaux, même si l'Ecole nationale d'administration (ENA) participe au recyclage du personnel local. Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La loi de 1998 dispose en son article 271 que «l'exécution du budget des collectivités locales est soumise aux principes généraux du droit budgétaire et de la comptabilité publique», dont les audits. Cependant, les audits des comptes financiers des collectivités locales sont occasionnels.

Au Togo, les textes de la décentralisation ne prévoient pas de législation sur la participation. Il n'existe pas non plus de cadres de concertation au niveau local. Il en est de même pour l'évaluation des performances des collectivités locales qui n'est pas prévue par les textes.

Le Togo n'a pas élaboré de stratégie d'anticipation de la gestion de l'urbanisation.

Propositions de réformes

Le Togo, avec une note générale de 16 sur 40, fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. Son amélioration suppose les réformes suivantes.

- **La première réforme** pour améliorer l'environnement des villes et autorités locales est l'élaboration de textes clairs sur la répartition des compétences entre la commune, la préfecture et la région. Pour le moment, les textes disent que le conseil municipal doit donner son avis sur les orientations et programmes du plan national de développement, les projets relatifs à l'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales dans le ressort territorial de la commune; les plans directeurs d'urbanisme et de détail, la gestion des affaires économiques et sectorielles, la protection de l'environnement. En ce qui concerne les préfectures, la loi dit qu'elles sont compétentes dans les matières suivantes: la gestion des affaires économiques et sociales; la protection de l'environnement; l'organisation des activités rurales et les projets d'aménagement des routes nationales, régionales et préfectorales; les infrastructures et équipements collectifs. De façon générale, la préfecture a compétence pour promouvoir le développement économique, social, scientifique et culturel de son territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des compétences des communes. Quant à la région, ses compétences se rapportent aux matières suivantes: l'aménagement et le classement des routes et pistes régionales; la gestion des voies à péage; la planification et de développement régional. Ainsi, de nombreuses compétences se chevauchent, et, pour le moment, il n'existe pas de répartition des compétences entre ces collectivités territoriales et l'Etat. Plusieurs textes sont en préparation pour opérer cette répartition afin d'éviter les conflits de compétence, mais la léthargie du processus de décentralisation retarde leur adoption. Dans un contexte de plusieurs niveaux de collectivités locales, il est important de définir la subsidiarité et son financement; ce sera l'objectif de cette première réforme.

- **La deuxième réforme** a trait au transfert des ressources financières de l'Etat aux collectivités locales. La loi de décentralisation a transféré des compétences aux collectivités territoriales. Toutefois, l'effort de l'Etat pour transférer les ressources aux communes n'est pas à la hauteur des besoins et des attentes de ces dernières. Certaines années, aucune subvention n'est versée aux collectivités locales; cette situation commence à devenir la règle. Aussi, la baisse drastique des ressources de l'Etat depuis la décennie 90 a réduit sa marge de manœuvre. Seules les communes de Lomé et de Kara bénéficient épisodiquement de quelques millions pour le ramassage des ordures. Le fait que les collectivités locales bénéficient de moins en moins des subventions de l'Etat affecte le niveau de leurs investissements. De plus en

plus de communes enregistrent des déficits budgétaires et, pour la plupart d'entre elles, le budget d'investissement est inexistant. Le fait que même la commune de Lomé, la plus nantie, ne réalise pas d'investissements est symptomatique du sérieux déséquilibre vertical existant en matière de décentralisation fiscale au Togo. Sa résorption sera l'un des objectifs de la réforme ainsi que la prévisibilité et la transparence des subventions.

- **La troisième réforme** a trait globalement à l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale. En effet, les modalités d'exercice du contrôle financier des collectivités locales ne sont pas ancrées dans la pratique annuelle des institutions chargées de l'appliquer. Les audits ne se font qu'exceptionnellement et généralement à l'occasion de soupçons de mauvaise gestion. L'évaluation des performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux semble un but inaccessible pour le moment, car aucune disposition ne va dans ce sens. D'autre part, il n'existe aucune modalité de matérialisation du principe de redevabilité des responsables locaux vis-à-vis de leur population. Aucune législation n'existe pour organiser la participation des populations à la gestion des affaires locales. Toutes ces préoccupations devraient être traitées par la réforme.

- **La quatrième réforme** concerne la gestion de l'urbanisation. Sur la période 1960-2010, la dynamique d'urbanisation a été importante: alors que la population totale a été multipliée par 4, la population urbaine a été multipliée par 12, et la population rurale par 3. De nos jours, presque un habitant sur deux vit en milieu urbain. Les prochaines décennies vont voir ce processus de peuplement s'amplifier. Ces données montrent, s'il en était encore besoin, la nécessité d'adopter une approche positive et anticipée de l'urbanisation. Cette réforme pourrait aider le Togo, qui ne dispose pas de stratégie urbaine, à en élaborer une et à la valider dans le cadre d'une approche concertée avec tous les acteurs nationaux. Cette stratégie urbaine pourrait être portée par le ministère de la Ville créé en 2005, puis par le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. C'est un ministère technique de gestion de l'urbanisation et d'appui aux villes togolaises. Le ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat a été créé pour apporter un appui technique aux villes dans la gestion des déchets et des équipements de base comme les routes, la construction de caniveaux, avec l'appui des municipalités et des comités de quartier. ■

Bibliographie – Togo

- Constitution de 1992
- Loi n°98-006 sur la décentralisation au Togo
- Ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle
- Loi n°94-28 du 21 octobre 1994 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des arrondissements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources
- Loi n°94-029 du 21 octobre 1994 déterminant le régime de tutelle applicable aux arrondissements et aux communes
- Loi n°96-06 du 6 février 1996 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources
- Loi n°2000-007 du 5 avril 2000 modifiée par la loi n°2002-001 du 12 mars 2002
- Loi n°2003-01 du 7 février 2003
- Loi n°2005-001 du 21 janvier 2005
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Tunisie

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation ..	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus mais pas forcément sur tout le territoire national	3
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques CL seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres de concertation organisés localement	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie	2

Justification de la notation

En Tunisie, la décentralisation constitue l'un des thèmes majeurs et récurrents du discours politique des autorités. Mais la portée réelle de la décentralisation ne paraît pas à la hauteur de ce discours. Sur le plan juridique, le principe de la libre administration des collectivités locales est absent du dispositif constitutionnel et législatif, ce qui n'est pas de nature à renforcer l'autonomie des collectivités locales et l'effectivité de la décentralisation.

Sur le plan constitutionnel, les collectivités locales sont consacrées par l'article 71 de la Constitution qui dispose que « les conseils municipaux, les conseils régionaux et les structures auxquelles la loi confère la qualité de collectivité locale gèrent les affaires locales dans les conditions prévues par la loi ».

Sur le plan législatif, les communes sont régies par la loi n°75-33 du 14 mai 1975 complétée et modifiée à quatre reprises. Dans le prolongement du Printemps arabe, l'Assemblée nationale constituante (ANC) réfléchit sur une nouvelle législation de la décentralisation. La Tunisie a une décentralisation à deux niveaux: la commune et le gouvernorat. L'organisation communale a enregistré un mouvement continu d'extension du nombre des communes, qui s'est nettement accéléré ces dernières années puisque le nombre de communes est passé de 69 en 1956 à 134 en 1966 et à 264 en 2012. La population relevant d'une administration communale représente environ 60% de la population totale. Le conseil municipal est élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Le maire est élu par le conseil municipal, à l'exception du maire de Tunis nommé par décret parmi les membres du conseil.

La Tunisie compte 24 gouvernorats. Le gouverneur, nommé par le président de la République, est à la fois le représentant de l'Etat dans le gouvernorat et le président du conseil régional.

Il existe trois mécanismes de transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales: le Fonds commun des collectivités locales, la Caisse de prêts et de soutien aux collectivités locales et les crédits transférés des ministères sectoriels. Tous les montants nationaux de ces transferts sont fixés de

manière *ad hoc*, ainsi que leur répartition aux collectivités locales. Ils sont donc imprévisibles et instables. Ils n'offrent enfin aucune marge de manœuvre aux collectivités locales, car ils sont tous conditionnels.

Les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir fiscal autonome; elles ne peuvent changer ni la base ni le taux des impôts locaux. La collecte du produit des impôts locaux est de la responsabilité exclusive des services déconcentrés de l'Etat.

En Tunisie, un effort réel de formation et de recyclage a été déployé pour pallier les déficits de capacités au niveau local. Traditionnellement, des cycles de formation des personnels des collectivités locales étaient assurés par l'Ecole nationale d'administration. Cet effort a été renforcé depuis la création par la loi n°94-36 du 27 juin 1994 du Centre national de perfectionnement et de recyclage des cadres régionaux et des élus municipaux, devenu aujourd'hui le Centre de formation et d'appui à la décentralisation. Cependant, il n'existe pas de référentiel des métiers des collectivités locales.

Les textes réglementaires tunisiens organisent le contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Les services du ministère des Finances, ceux du ministère chargé des collectivités locales et la Cour des comptes peuvent réaliser des audits financiers des collectivités locales. Cependant, ceux-ci ne se font qu'occasionnellement. Le droit tunisien des collectivités locales ne prévoit pas de procédure de démocratie participative. Des formes de participation et d'action au niveau des quartiers sont apparues, de manière indépendante au départ, puis de plus en plus à travers des associations d'habitants organisés en comités de quartiers.

En Tunisie, la législation de la décentralisation ne prévoit pas d'évaluation des performances des collectivités locales en matière de fourniture des services publics locaux. Cependant, des cadres de concertation organisés localement existent.

La Tunisie dispose d'une stratégie urbaine élaborée principalement par le ministère en charge de l'urbanisme, mais elle est relativement ancienne. Les autres acteurs nationaux – collectivités locales, ONG, etc. – ne semblent pas avoir pris une part importante à son élaboration.

Propositions de réformes

Avec une note générale de 20 sur 40, la Tunisie fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités locales. L'amélioration de cet environnement pourrait passer par la mise en œuvre des réformes suivantes.

- **La première réforme** concerne le transfert de compétences aux collectivités locales. L'article 1^{er} de la loi n°75-33 du 14 mai 1975, portant loi organique des communes modifiée, indique que la commune est «chargée de la gestion des intérêts municipaux». Les compétences des communes sont cependant limitées dans divers domaines. L'enseignement à ses différents niveaux est géré par le ministère de l'Education, l'assainissement, l'eau et les transports par des établissements publics ou des entreprises publiques nationales. De fait, les communes se trouvent écartées de nombreux services urbains. Le reste des attributions qui leurs sont reconnues sont peu effectives dans leur grande majorité. L'exercice des compétences par les collectivités locales demeure globalement inefficace à cause de nombreux facteurs, parmi lesquels on peut citer le caractère centralisateur et autoritaire du système de gouvernance hérité du passé récent et la faiblesse des ressources financières et humaines propres aux collectivités locales. Globalement, il existe de réelles difficultés pour fixer les limites entre les compétences nationales et les affaires locales. La réforme devrait mettre l'accent sur la reconnaissance d'une clause de compétence générale aux collectivités locales introduite implicitement par la loi de 1975 qui dit que la commune est «chargée de la gestion des intérêts municipaux» et qu'elle «participe dans le cadre du Plan national de développement à la promotion économique, sociale et culturelle de la localité». La réforme devrait aussi mettre l'accent sur l'identification des maillons des compétences sectorielles à transférer aux collectivités et sur la définition des modalités pratiques desdits transferts.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales. Le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) répartit ses financements en fonction du niveau de recouvrement dans chaque collectivité locale, au prorata de la population et en fonction du potentiel fiscal. La Caisse de prêt et de soutien aux collectivités locales (CPSCL) est chargée de financer les investissements des 264 communes répertoriées dans un programme quinquennal d'investissement communal. Les concours de la CPSCL prennent la forme de prêts à taux bonifié et de subventions, assortis d'une assistance technique pour aider les communes à évaluer la faisabilité technique, économique et financière de leurs projets. Enfin, les collectivités bénéficient aussi de crédits provenant des budgets de certains ministères (Culture, Jeunesse et Sports, Enfance, Femme et Famille, Environnement) pour financer des projets communs tels que des maisons de jeunes, des maisons de la culture, des bibliothèques, des salles de sports, des parcs urbains, des espaces vert, etc. Généralement, ces transferts sont conditionnés par un taux minimum d'autofinancement qui varie entre 10% et 30%. Cependant, exceptionnellement, le financement peut atteindre 100%. La réforme devrait

s'intéresser à plusieurs aspects de ces transferts. D'abord, il est important d'indexer les montants nationaux de ces transferts à un ou plusieurs impôts nationaux pour qu'ils soient prévisibles et stables. Ensuite, il est aussi important de mettre l'accent sur le caractère inconditionnel de ces transferts afin de renforcer l'autonomie locale. La réforme se penchera également sur la résorption du déséquilibre vertical en proportionnant les transferts au coût des compétences transférées. Enfin, la réforme portera sur les modalités de répartition du FCCL afin d'assurer une meilleure prise en compte de la solidarité territoriale.

- **La troisième réforme** concernera le renforcement des capacités des administrations locales. Le personnel communal en Tunisie doit être renforcé. Les dernières estimations montrent que 68% du personnel communal aurait une formation du niveau de l'enseignement primaire, 25% du niveau de l'enseignement secondaire et seulement 7% aurait une formation égale ou supérieure au baccalauréat. La réforme devrait investir, dans un premier temps, dans l'élaboration d'un référentiel des métiers des collectivités locales, dans un second temps, dans l'élaboration de modules de formation propres aux profils des métiers identifiés, profils qui pourront être pris en charge dans le cadre du Centre de formation et d'appui à la décentralisation, créé avec le Projet de développement municipal (PDM-I) financé par la Banque mondiale et qui a ouvert ses portes en 1995.

- **La quatrième réforme** concerne la fiscalité propre des collectivités locales. La précarité des finances locales a conduit les pouvoirs publics à tenter des réformes de la fiscalité locale, notamment en 1975 et en 1997. Ces réformes, qui n'ont pas abouti, prévoyaient la création de taxes et d'impôts nouveaux, le réaménagement de l'impôt foncier ou l'augmentation des montants de diverses redevances communales. La réforme devrait proposer une nouvelle structure de la fiscalité locale pour mieux mobiliser les ressources propres des collectivités locales, notamment en travaillant à la rationalisation des impôts et des taxes locales et à une meilleure collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat pour mettre à jour les assiettes. La réforme devrait faire des propositions sur l'instauration d'une fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités locales. ■

Bibliographie – Tunisie

- Loi organique du 18 juillet 2006
- Loi n°75-33 du 14 mai 1975 complétée et modifiée à quatre reprises respectivement par les lois organiques:
 - n°85-43 du 25 avril 1985,
 - n°91-24 du 30 mai 1991,
 - n°95-68 du 24 juillet 1995
- Loi n°89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux
- Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme promulgué par la loi n°94-122 du 28 novembre 1994 modifiée
- Code de la fiscalité locale promulgué par la loi n°97-11 du 3 février 1997
- Sustainable Municipal Solid Waste Management Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

Zambia

20/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution mentionnant explicitement les collectivités locales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation	3
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistants ou erratiques et irréguliers	1
5. Ressources décidées et collectées au niveau central	1
6. Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des CL, mais appliqués à quelques collectivités locales seulement	2
7. Une partie seulement des dispositifs existent, et ils ne sont pas systématiquement appliqués	2
8. Pas de législation nationale, mais existence de cadres locaux de concertation	2
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

En 1991, à la fin de la période du monopartisme, les nouvelles autorités s'engagèrent dans la réforme de l'Etat. Les origines de la politique actuelle de décentralisation remontent à 1993, année où le président de la République lança le programme de réforme du secteur public (*Public Sector Reform Program*), dont le premier objectif était d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience des services publics. Le programme avait trois composantes: (i) la restructuration des ministères sectoriels; (ii) l'amélioration de la gestion et des ressources humaines; (iii) la décentralisation et le renforcement des collectivités locales. La Constitution de 1991, révisée en 1996, définit en son article 109 le cadre institutionnel présidant à l'établissement des collectivités locales démocratiques.

En 2002, la Zambie adopte la politique nationale de décentralisation (*National Decentralisation Policy*), qui précise la vision du pays quant aux missions et aux prestations attendues des collectivités locales. Elle met l'accent sur trois aspects: la restructuration des ministères sectoriels à l'aune de la décentralisation; le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités locales; la décentralisation et le renforcement des collectivités locales. Mais le programme d'exécution de cette politique n'a été approuvé qu'en 2010, dont le but ultime est de redonner au peuple le pouvoir et l'initiative des actions. Son exécution est supposée intéresser tout le pays.

Aujourd'hui, l'ensemble du territoire national est couvert par des collectivités locales dirigées par des conseils et des exécutifs élus.

Cependant, la mise en œuvre de la décentralisation a subi des retards en raison des réserves exprimées dans quelques secteurs sur la capacité des collectivités locales à exercer les compétences censées leur être transférées. Certains ont même évoqué le risque d'une rupture dans la prestation des services publics locaux, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'éducation, si ces compétences étaient dévolues aux collectivités locales. En conséquence, dans ces secteurs le choix a été de commencer par la déconcentration de ces services dans les collectivités locales sous la conduite

des ministères sectoriels. Cette situation a souvent conduit à des doublons dans l'utilisation des ressources, au gaspillage des ressources humaines et à des conflits avec les collectivités locales. Par conséquent, il a fallu renforcer les collectivités locales dans leurs capacités à fournir les services de façon efficiente et efficace, car elles sont plus proches des populations qu'elles servent. Un plan décennal de mise en œuvre de la décentralisation a été adopté en 2002 (*Decentralisation Implementation Plan*), qui prévoit une exécution en trois phases: 1. préparation (novembre 2002 à décembre 2005); 2. finalisation, démarrage et revue à mi-parcours (janvier 2006 à décembre 2010); 3. consolidation (2010 à 2012).

Le territoire national est composé de 72 collectivités locales dont 4 cités, 14 municipalités et 54 districts.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales sont déterminés de manière *ad hoc* au niveau national et répartis de manière non transparente au niveau local. En d'autres termes, les sommes attendues par les collectivités locales sont imprévisibles et instables.

Les collectivités locales disposent d'un champ de ressources propres avec la taxe foncière, l'impôt sur le revenu, les différentes taxes locales et les licences. Cependant, cette fiscalité locale est décidée et collectée au niveau central.

La Zambie dispose d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, définie et mise en œuvre par le *National Capacity Building Programme for Good Governance* (NCBPGG). Cependant, un effort reste à faire pour doter les collectivités locales d'un référentiel des métiers.

Le *Local Government Act* invite le ministère en charge des collectivités locales à désigner des auditeurs chargés d'analyser la gestion financière des collectivités locales, et ce, aussi bien au niveau central (ministère) que de la province. Cependant, ces auditeurs ont rarement été mis à contribution par le ministère.

La Zambie ne dispose pas d'une législation particulière sur la participation des populations à la gestion des collectivités locales. Cependant, la Politique nationale de décentralisation recommande la mise en place de structures infra-communales appelées *Area Development*

Committees (ADC) pour renforcer l'implication de la communauté dans le processus de prise de décision.

L'évaluation des performances des collectivités locales dans la fourniture des services publics locaux est absente de la législation de la Zambie; aucune évaluation n'est pratiquée.

La Zambie n'a pas encore formulé de stratégie urbaine nationale.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 20 sur 40, la Zambie se situe parmi les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** pourrait concerner la clarification du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, qui est encore flou. En effet, les ministères sectoriels rechignent à transférer leurs compétences malgré la mise en place du *Decentralization Policy Implementation Committee* (DPIC) qui réunit les secrétaires généraux des ministères concernés par la décentralisation. L'établissement d'un *Decentralization Secretariat* chargé de conduire les réformes n'a pas changé cet état de fait, contrairement aux espérances, notamment parce que le fait que ce secrétariat siège au ministère en charge des collectivités locales ne facilite pas son travail qui est par nature interministériel. Des voix s'élèvent pour proposer de relocaliser le secrétariat au cabinet du président de la République. Plusieurs rapports d'experts avaient conclu qu'il n'y aurait aucun progrès dans l'exécution de la décentralisation en Zambie tant que les arrangements institutionnels appropriés ne seraient pas établis. On peut cependant espérer qu'avec l'approbation de la *Decentralization Implementation Policy*, l'affectation des compétences aux différents niveaux et sphères de gouvernance sera plus lisible. Par ailleurs, les collectivités locales reçoivent souvent des compétences non financées (*Unfunded Mandates*), ce qui complique leur situation financière déjà difficile. Enfin, plusieurs services publics locaux autrefois fournis par les collectivités locales ont été privatisés, notamment les services de l'eau potable, de l'électricité et de la construction des routes.

- **La deuxième réforme** concerne la fiscalité locale. En effet, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir sur la base et le taux des impôts locaux qui sont de la compétence du *Ministry of Local Government and Housing*, et du *Ministry of Finance and National Planning*. La taxe foncière, qui est la plus importante ressource fiscale locale, est déterminée après un long processus de consultation au niveau national par le *Ministry of Local Government*. Quant à la collecte du produit des impôts locaux, elle se fait par la *Zambia Revenue Authority* au nom de l'Etat central; par contre, les collectivités locales collectent elles-mêmes les produits des taxes locales. D'autre part, les collectivités locales sont constamment confrontées aux interventions de l'Etat central dans le champ de la fiscalité locale. Par exemple, l'Etat a annulé en 2009 les taxes sur l'agriculture (*Crop Levies*), entraînant une réduction de 86% des revenus propres dans 72 communes. L'impôt a été remplacé par

une subvention. Le faible poids des subventions de l'Etat dans les budgets locaux ne veut pas dire que le niveau des impôts locaux permette de financer correctement ces budgets. La réforme devrait permettre de rationaliser la connaissance des bases d'imposition au niveau local et d'améliorer la collecte des taxes et impôts locaux.

- **La troisième réforme** pourrait concerner les transferts intergouvernementaux. Le système national de subvention aux autorités locales n'est ni satisfaisant ni fondé sur des critères clairs. Les allocations budgétaires aux collectivités locales sont censées se baser sur la section 45(3) du *Local Government Act*, Cap 281, qui prescrit que le gouvernement central versera des subventions spécifiques aux autorités locales pour la fourniture des services publics locaux. La Zambie n'a aucune formule permettant d'en déterminer le montant national et sa répartition aux collectivités locales, qui ne sont ni consultées, ni informées quant au montant de leur subvention annuelle. Le pays a d'ailleurs engagé une réflexion sur le partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Par ailleurs, certains impôts nationaux, tels que les taxes sur les véhicules à moteur et sur les carburants et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), sont censés être partagés entre le gouvernement central et les collectivités locales; mais les produits de ces impôts nationaux ne sont pour ainsi dire jamais reversés aux autorités locales. La réforme proposera donc les modalités de détermination des montants nationaux des transferts financiers ainsi que les modalités de leur répartition aux collectivités locales et du reversement de la fiscalité partagée.

- **La quatrième réforme** devrait concerner la stratégie urbaine. Avec un taux d'urbanisation de près de 40% et une capitale nationale pesant 30% de l'ensemble de la population nationale, la Zambie dépassera le seuil des 50% d'urbains en 2030. Toutes les projections montrent qu'en 2050 deux Zambiens sur trois habiteront en zone urbaine. La Zambie ne saurait se passer d'une stratégie urbaine pour non seulement améliorer les conditions de vie des populations, mais aussi pour réunir le potentiel d'un impact macro-économique de la croissance urbaine. ■

Bibliographie – Zambie

- Constitution de 1996
- Provincial and District Boundaries Act
- Local Government Act of 1991
- Village Registration and Development Act of 1971
- Local Government Elections Act 1992
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF

Zimbabwe

23/40

Notation de l'environnement favorable aux villes et autorités locales

1. Constitution neutre sur les collectivités locales	2
2. Définition claire des compétences en lien avec la Constitution, certains décrets manquent	3
3. Assemblées locales et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire	4
4. Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers	1
5. Autonomie totale des CL quant à la fixation de la base, des taux des impôts et redevances et quant à la collecte du produit des taxes et redevances, recours au marché financier autorisé	4
6. Il n'existe ni référentiel national des métiers des CL, ni stratégie nationale de formation	1
7. Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des CL et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites CL suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués, mais non systématiquement mis en œuvre	3
8. Existence d'une législation nationale sur la participation, mais non mise en œuvre	3
9. Pas d'évaluation	1
10. Pas de stratégie urbaine nationale	1

Justification de la notation

Dès son indépendance en 1980, le Zimbabwe a inscrit la décentralisation comme une priorité et a engagé une série d'innovations institutionnelles. La *National Decentralisation Policy* (NDP) a pour principal objectif d'effectuer le transfert légiféré des compétences de l'Etat vers les collectivités locales et de redéfinir le rôle du gouvernement central dans la fourniture des services et des infrastructures. La NDP est pilotée par le ministère en charge des collectivités locales, des travaux publics et du logement national et comprend six piliers: (i) changement de rôle du centre qui d'exécuteur doit devenir un facilitateur grâce au renforcement de sa capacité à élaborer des directives; (ii) renforcement des collectivités locales comme niveau approprié de planification et de fourniture de services après consultation des citoyens et d'autres secteurs; (iii) renforcement de communautés entières, y compris les groupes marginalisés et plus faibles, à participer à leur propre développement; (iv) renforcement des capacités institutionnelles à délivrer les services en répondant aux demandes des communautés; (v) redevabilité et transparence vis-à-vis de l'Etat central et des populations; (vi) direction et coordination nationales – en s'assurant que les questions nationales prioritaires soient abordées dans un contexte politique adéquat, par exemple la pauvreté et le sida.

Les Conseils africains issus de la politique raciale de séparation ont été supprimés et 55 *District Councils* ont été créés à leur place. La nature duale du système des collectivités locales dans les zones rurales a continué jusqu'en 1995, année où des *District Councils* et des *Rural Councils* ont été fusionnés pour former 58 *District Councils* ruraux.

Après la loi de 1985, le plus fort engagement du gouvernement en faveur de la décentralisation fut la promulgation du 1988 *Rural District Act*. Cependant, le retard apporté à son exécution reflétait les difficultés pressenties lors de son élaboration. Un intérêt limité avait en effet été porté aux questions controversées comme le rôle du cadre supérieur vis-à-vis des administrateurs de zone, la mobilisation et l'utilisation des ressources au

sein des nouveaux conseils formés et le vote des ouvriers agricoles aux élections locales.

Les collectivités locales au Zimbabwe sont au nombre de 112, dont 28 *Urban Councils*, 10 *Municipal Councils* (Cat. B), 6 *Town Councils*, 6 *City Councils*, 4 *Local Boards* et 58 *Rural District Councils*.

Cependant, le Zimbabwe fait partie des quelques pays où la décentralisation n'est pas explicitement évoquée dans la Constitution; elle est abordée de manière transversale par allusions dans différents chapitres.

Au Zimbabwe, les assemblées locales et les exécutifs locaux sont élus sur toute l'étendue du territoire national.

Différents transferts financiers aux collectivités locales existent au Zimbabwe. Cependant, ces transferts se caractérisent par leur imprévisibilité et leur instabilité de sorte qu'aucune planification budgétaire n'est possible au niveau local.

Les collectivités locales zimbabwéennes sont parmi les mieux loties d'Afrique sur le plan du pouvoir fiscal; elles ont une autonomie totale quant à la fixation du niveau des ressources propres et à leur collecte.

Concernant le renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni cadre national de référence des métiers des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, même si celles-ci ont la possibilité de définir des référentiels des métiers de manière autonome et de monter des programmes de renforcement des capacités de leur personnel.

La législation zimbabwéenne comprend un volet sur la tutelle financière des collectivités locales. Ainsi, l'article 97 du *Urban Council Act* prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers des collectivités locales; mais ceux-ci sont occasionnels.

Le Zimbabwe ne dispose pas de législation spécifique sur la décentralisation. Cependant, les fameux 13 principes de la décentralisation adoptés par le gouvernement font une place importante à la participation qui se situe au premier rang. Sur cette base, des cadres locaux de concertation ont été mis en place dans quelques collectivités locales.

Le Zimbabwe ne dispose pas de législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales et n'a pas élaboré de stratégie urbaine.

Propositions de réformes

Avec une note globale de 23 sur 40, le Zimbabwe fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités locales nécessitent d'importants efforts de réforme.

- **La première réforme** concerne le transfert de compétences aux collectivités locales. Celles-ci sont responsables d'un éventail de compétences, y compris l'approvisionnement en eau, le système des égouts et du drainage, la gestion des déchets solides, l'éclairage public, les transports, etc. Les collectivités locales sont également responsables de la construction des équipements de santé, des nouvelles écoles primaires et des services de secours. Si l'Etat central a transféré de nombreuses responsabilités aux collectivités locales, il n'a pas parallèlement transféré les ressources financières; et les ministères sectoriels continuent à opérer sur le terrain comme si de rien n'était. Malgré une législation abondante, peu de compétences ont été décentralisées réellement, ce qui débouche sur une certaine confusion au niveau local. Les tentatives de décentralisation au Zimbabwe révèlent une caractéristique commune: un fossé entre le discours et la réalité. L'hésitation – pour ne pas dire le refus – des administrations centrales à transférer les compétences s'est accentuée avec la crise politique permanente qui se cristallise au sommet de l'Etat. Là où les fonds ont été transférés pour soutenir le processus, les efforts ont été fragmentaires. La plupart des citoyens ne tirent qu'un maigre bénéfice – car les services publics locaux ne se sont pas améliorés – et ne se sentent pas motivés pour participer à la gestion publique locale. La réforme devrait aider à préciser les compétences et particulièrement l'articulation avec les services déconcentrés de l'Etat.

- **La deuxième réforme** concerne la décentralisation fiscale. Le gouvernement central a mis en place plusieurs subventions aux collectivités locales; ce sont des subventions générales, des subventions d'investissement, des subventions spécifiques, des remboursements, etc. Les subventions générales sont mises en place pour renforcer les ressources financières des collectivités locales; leur utilisation est à la discrétion des collectivités locales, et elles s'appliquent principalement aux collectivités rurales. Les subventions d'investissement ont pour objectif d'aider les collectivités locales à financer les infrastructures. Les transferts et remboursements spéciaux les aident à financer des tâches spécifiques, par exemple la santé et l'éducation. Dans le passé, les subventions générales, les subventions spécifiques, les remboursements, etc. étaient suffisants et transférés à temps pour couvrir les dépenses récurrentes de certains secteurs; c'est moins vrai aujourd'hui. D'autre part, les collectivités locales ne sont pas parties prenantes des négociations au niveau central et elles n'ont aucune influence sur les montants arrêtés et les modalités de répartition. Dans la plupart des cas, les transferts sont bien en deçà des coûts réels de fourniture

des services locaux, laissant la plupart des collectivités locales avec des déficits énormes, particulièrement dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Par ailleurs,, de nombreuses compétences non financées existent. Quand la responsabilité des services de santé avait été transférée de l'Etat central aux autorités locales, le gouvernement avait promis de subventionner une partie des salaires et d'autres coûts. Au cours des années, cependant, ces financements ont diminué sensiblement, et les comptes de plusieurs services publics affichent maintenant des déficits significatifs. Dans les années 90 au Zimbabwe, les gouvernements locaux recevaient une subvention pour le transfert de responsabilités dans le domaine de l'éducation, mais progressivement cette subvention a été réduite jusqu'à disparaître, laissant les collectivités seules face à ces nouvelles responsabilités. La réforme devrait aider à définir les maillons des compétences à transférer, identifier les coûts de mise en œuvre de ces maillons par l'Etat et, enfin, préciser les modalités des transferts pour qu'ils soient prévisibles et stables. La réforme pourrait aussi s'intéresser au volet fiscal local. Comme revers de la médaille, la maîtrise de la chaîne fiscale par les collectivités locales se traduit par des coûts importants de la collecte des impôts locaux. C'est pourquoi des négociations sont en cours afin de passer un accord avec l'Etat pour faciliter cette collecte. Une période de transition devrait être définie entre les différents acteurs pour évaluer les progrès réalisés avant toute décision définitive. La réforme pourrait appuyer la définition des modalités de cette contractualisation sur le long terme.

- **La troisième réforme** concerne la stratégie urbaine. Le Zimbabwe a un taux d'urbanisation de près de 40 %, avec une population urbaine qui s'accroît au rythme de 3,4 % par an. L'armature urbaine nationale est composée de la dizaine de villes suivantes: Harare (1 542 813 habitants), Bulawayo (699 385), Chitungwiza (340 360), Mutare (184 205), Gweru (146 073), Epworth (123 250), Kwekwe (99 149), Kadoma (79 174), Masvingo (76 290) et Chinhoyi (61 739). L'urbanisation semble plus équilibrée, même si la province de Harare abrite, en plus de la capitale, les villes de Chitungwiza et Epworth qui totalisent près de 500 000 habitants. Toutes les projections montrent que, dans une vingtaine d'années, un Zimbabween sur deux vivra en zone urbaine. L'urbanisation nécessite une gestion stratégique, car toutes les tendances montrent un renforcement des pôles urbains. La réforme pourrait appuyer l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie urbaine. ■

Bibliographie – Zimbabwe

- Constitution de 2005
- District Councils Act 1980 (amended in 1981 and 1982)
- Chiefs and Headmen Act No 29 of 1982 amended
- Prime Minister's Directive on Decentralization (1984 et 1985)
- Provincial Councils and Administration Act of 1985
- Rural District Councils Act of 1988
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU

LES villes africaines croissent à un rythme sans précédent, de plus de 3 % par an en moyenne. La population urbaine du continent devrait doubler et devenir majoritaire d'ici vingt à trente ans.

A mesure que le rôle politique, social et économique des villes gagne en importance, la question de leur gouvernance apparaît comme un enjeu majeur. A la faveur des lois de décentralisation, les collectivités locales sont appelées à jouer un rôle clé. Mais elles doivent pour cela être effectivement dotées des fonctions et des ressources nécessaires qui leur permettent d'innover, de promouvoir le développement local et d'être redevables vis-à-vis de leurs citoyens. L'étendue des marges de manœuvre qui leur sont données en même temps que la clarté dans l'encadrement de leurs initiatives détermineront l'efficacité de leur action.

Dans ce contexte, l'organisation panafricaine des collectivités locales, Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique, et Cities Alliance ont décidé de s'associer afin de produire, pour la première fois, une évaluation de l'environnement offert par les pays africains à l'action des villes et des collectivités locales.

Pour chacun des pays, ce rapport propose une analyse de la situation, il met en lumière les avancées et les contraintes de la décentralisation et avance quelques pistes de réforme possibles pour en améliorer la mise en œuvre. Le rapport est appelé à être régulièrement publié, tous les deux ou trois ans.