

# Evaluer l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales en Afrique

2021, 4<sup>e</sup> édition



**Cities Alliance**  
Cities Without Slums

Hosted by  
 **UNOPS**

© 2021 Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique), Cities Alliance

Ce rapport comprend l'Introduction, la Méthodologie, l'Analyse et les Fiches-pays concernant l'évaluation de l'environnement institutionnel mis en place par les États d'Afrique pour l'action des collectivités.

Aucune partie de ce document ne peut être reproduite, imprimée ou utilisée sous aucune forme ni par aucun moyen électronique, mécanique ou d'autre nature, aujourd'hui connu ou inventé à l'avenir, y compris par reprographie ou enregistrement, ou par tout système de stockage ou de récupération d'information, sans l'autorisation écrite préalable des éditeurs.

#### Éditeurs :

Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique)  
22 Rue Saadyine, Hassan  
10020, Rabat, Maroc  
info@uclga.org – www.uclga.org

Cities Alliance  
Boulevard du Régent 37 - 40  
1000 Brussels, Belgium  
www.citiesalliance.org – info@citiesalliance.org

#### AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

CGLU Afrique et Cities Alliance ne garantissent pas et ne cautionnent pas l'exactitude, la fiabilité ni le caractère exhaustif des éléments inclus dans le rapport ou de tout conseil, avis, énoncé ou autre renseignement apporté par un fournisseur d'informations ou de contenus ou par tout utilisateur de ce rapport ou toute autre personne ou entité. L'utilisation des éléments du rapport ou d'opinions, de conseils, d'énoncés ou d'informations contenus dans ce rapport se fait aux risques des utilisateurs. CGLU Afrique et Cities Alliance ne seront pas tenus responsables des pertes ou dommages subis par l'utilisateur pouvant découler de la confiance témoignée aux éléments du rapport ou aux conseils, opinions, énoncés ou informations contenus dans ce rapport ou à leur utilisation.

Les termes utilisés pour décrire le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de ses autorités, ou la délimitation de ses frontières ou limites, ou de son système économique ou de son niveau de développement, ne reflètent pas nécessairement l'avis de CGLU Afrique et de Cities Alliance. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions de tous les membres de CGLU Afrique.

Ce document a été produit avec l'aide financière de Cities Alliance. Son contenu est de la seule responsabilité de CGLU Afrique et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de Cities Alliance, de ses membres ou de l'UNOPS.

Photographie de couverture : « Chefchaouen » par Benson Kua, license sous CC BY-NC-SA 2.0.

Coordonnateur de l'étude : François Yatta

Conception graphique et mise en page : Formato verde

Production et édition : Cities Alliance et CGLU Afrique

Traduction du français vers l'anglais et de l'anglais vers le français : Herman Oualbiogo (SenTrade Sarl)

Imprimeur : FAR Stafford

4e édition, novembre 2021

# Préface

---

**D**ÉPUIS 2012, Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique) publie tous les trois ans, en collaboration avec Cities Alliance, un rapport sur l'évaluation de l'environnement institutionnel créé par les États africains pour l'action des villes et collectivités territoriales (CEE Rating).

Le rapport 2021 du CEE Rating porte sur 53 pays de l'Afrique, à l'exclusion de la Libye. Il reprend les dix critères originaux utilisés pour évaluer l'environnement institutionnel créé par l'État pour l'action des collectivités territoriales dans les éditions 2012 et 2015 et y ajoute les deux nouveaux critères introduits en 2018, à savoir, les mécanismes mis en place pour assurer la participation des femmes à la vie politique et à la gouvernance des collectivités territoriales, et la prise en compte du rôle des collectivités territoriales dans l'action climatique, pour être conforme aux préconisations de l'Agenda 2030 définissant les objectifs de développement durable.

Une note est attribuée à chaque critère sur une échelle de 1 point (niveau le plus bas) à 4 points (niveau le plus haut). La somme des notes attribuées selon les critères retenus s'échelonne de 12 points (note la plus faible) à 48 points (note la plus élevée). Comme dans les éditions précédentes, l'application des différents critères permet l'attribution d'une note synthétique (classement) à chaque pays. Cette notation synthétique fait ensuite l'objet d'une analyse explicative donnant lieu à l'identification d'éventuelles réformes en vue de l'amélioration de l'environnement institutionnel créé par l'État en faveur des collectivités territoriales.

Afin d'identifier les tendances observées dans l'évolution de l'environnement institutionnel créé par les États pour l'action des collectivités territoriales entre 2012 et 2021, il a été convenu, par souci de cohérence, de ne considérer que la notation obtenue pour les 10 critères initialement retenus pour les éditions 2012.

Si l'on note une légère augmentation du nombre de pays dont l'environnement institutionnel créé par l'État est favorable aux collectivités territoriales, la tendance générale est que dans la plupart des pays africains l'environnement institutionnel créé par les États africains est globalement défavorable ou plutôt défavorable à l'action des collectivités territoriales (31 des 50 pays analysés). Pourtant les chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine ont exprimé une volonté politique forte en faveur de la décentralisation lorsqu'ils adoptaient en juin 2014, la Charte Africaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local. La difficulté à traduire la volonté politique de décentralisation au niveau des cadres légaux et institutionnel mis en place par la plupart des États pour traduire cette volonté par des arrangements légaux et institutionnels favorables à l'action des collectivités territoriales montre l'importance de poursuivre le plaidoyer en faveur de l'adoption et de la mise en œuvre de la politique de la décentralisation.

Tout n'est cependant pas négatif dans ce paysage caractérisé par de faibles progrès dans la mise de la politique de décentralisation. En effet 42 pays sur 53 ont pris des mesures tendant à améliorer les marges de manœuvre laissées par l'État aux collectivités territoriales. Les indicateurs qui ont le plus contribué à cette amélioration sont, par ordre d'importance, et en pourcentage du nombre de pays concernés par rapport au total des pays considérés : 1 : la participation citoyenne à la gouvernance locale (13,5 %) ; 2) les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (12,6 %) ; 3) la performance des collectivités territoriales, la transparence dans la gestion locale (11,2 %) ; et 4) la stratégie urbaine (11,2 %).

Le fait que l'adoption d'une stratégie urbaine soit à l'ordre du jour dans un grand nombre de pays est encourageant et signe que ces pays se préoccupent de la mise en œuvre du nouvel agenda urbain mondial et la réalisation de l'objectif de développement durable numéro 11 (ODD 11) qui s'énonce comme suit : "Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables".

Nous formons le vœu que le rapport CEE Rating de 2021 contribue à éclairer les décideurs et l'ensemble des parties prenantes sur la nécessité de se préoccuper de l'amélioration de l'environnement institutionnel créé par l'État en faveur de l'action des collectivités territoriales, si l'on veut avoir une chance de relever le défi de la gestion de l'urbanisation rapide du continent africain, et du passage à une Afrique bientôt majoritairement urbaine; et celui de la bonne gouvernance des villes et territoires d'Afrique pour développer ou restaurer la confiance entre les populations et les autorités publiques. ■



Jean-Pierre Elong Mbassi  
Secretary General  
United Cities and Local Governments of  
Africa (UCLG Africa)



Greg Munro  
Director  
Cities Alliance



# Table des matières

---

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>9</b>
1. Le projet : évaluer l'environnement de l'action des villes et collectivités territoriales en Afrique .....	<b>9</b>
2. Le contexte .....	<b>9</b>
3. Critères d'évaluation des pays sur la base de l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes et collectivités territoriales.....	<b>10</b>
3.1 Cadre constitutionnel .....	<b>10</b>
3.2 Cadre législatif .....	<b>11</b>
3.3 Démocratie locale.....	<b>11</b>
3.4 Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	<b>12</b>
3.5 Revenus propres .....	<b>12</b>
3.6 Renforcement des capacités des administrations locales.....	<b>13</b>
3.7 Transparence .....	<b>14</b>
3.8 Participation citoyenne .....	<b>14</b>
3.9 Performance des collectivités territoriales .....	<b>15</b>
3.10 Stratégie urbaine .....	<b>15</b>
3.11 Égalité des sexes .....	<b>15</b>
3.12 Changement climatique.....	<b>16</b>
4. Présentation des notes .....	<b>16</b>
<b>Esquisse d'analyse sur la période 2012-2018</b> .....	<b>17</b>
<b>Profils des pays</b> .....	<b>26</b>



# Introduction

Le présent rapport sur l'évaluation de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales d'Afrique (CEE Rating) fait suite à la première édition établie en 2012, à la deuxième édition publiée en 2015 à l'occasion de la 7ème édition du Sommet Africités tenue à Johannesburg (Afrique du sud), de la troisième édition publiée en 2018 à l'occasion de la 8ème édition du Sommet Africités, tenue à Marrakech (Maroc) en novembre 2018.

Ce quatrième rapport actualise les fiches-pays réalisées en 2018 et analyse l'évolution de l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales de 2012 à 2021. Il mesure tout particulièrement l'évolution de la marge de manœuvre offerte aux villes et collectivités territoriales.

Le présent rapport 2021 du CEE Rating est le fruit d'une collaboration réalisée en huit étapes successives.

La première étape a été la mise en place d'une procédure systématique de veille sur les changements intervenus dans chaque pays au niveau des cadres légaux et réglementaires entourant l'exercice des mandats des collectivités territoriales depuis la dernière édition 2018 du CEE Rating, et de standardisation des méthodes de collecte et de mise à jour des informations et des indicateurs relatifs à la décentralisation, à la gouvernance des territoires, et à l'exercice des mandats des collectivités territoriales.

La seconde étape a été la tenue en février 2020 d'une réunion de travail en marge du Forum Urbain Mondial à Abu-Dhabi, qui avait quatre objectifs : Valider la robustesse des critères utilisés et en définir de nouveaux si nécessaire ; identifier les différentes sources d'information et des modalités de collecte des informations ; réviser et/ou mettre à jour des profils des pays ; définir la modalité de la notation par critère et de la notation synthétique ainsi que les seuils à retenir pour les différents paliers de la classification des pays suivant l'environnement plus ou moins favorable créé par l'État pour les initiatives et actions des collectivités territoriales. Cette réunion a rassemblé des experts des institutions suivantes : la Banque Africaine de Développement (BAfD) ; la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) ; UN Habitat ; Cities Alliance ; CGLU Afrique ; Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit- GIZ ; la Banque Mondiale.

Il ressort des conclusions des travaux de cette réunion ce qui suit : (1) les critères utilisés jusqu'ici pour le CEE Rating sont maintenus ainsi que la grille et les niveaux de notation ; (2) l'introduction d'un critère relatif à l'indice de fragilité des pays élaboré par la BAfD a été proposé ; (3) les seuils retenus pour caractériser les pays (vert, jaune, orange, rouge) sont maintenus ; (4) un consensus s'est dégagé pour que le rapport CEE Rating élaboré suivant les indications énoncées ci-dessus serve de base pour élaborer les programmes de coopération des partenaires au développement en matière d'appui à la décentralisation et à la gouvernance territoriale ; (5) il a été recommandé de célébrer les pays qui ont un environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités territoriales lors des éditions successives des Sommets Africités.

La troisième étape a consisté à élaborer les fiches de chacun des 53 pays inclus dans l'évaluation, en s'efforçant de répondre aux questions suivantes : (1) l'information fournie sur le pays est-elle pertinente, à jour et correcte ? (2) certains éléments clés font-ils défaut dans les situations décrites ? (3) l'analyse des situations est-elle objective parce qu'étayée sur des données vérifiables et est-elle conduite avec rigueur ? (4) la classification proposée pour le pays au niveau de chaque critère et au niveau de la notation globale est-elle cohérente avec l'argumentaire et la justification développés ? Cette étape a été réalisée au sein de l'équipe CGLU Afrique pour la fiche-pays du Maroc par Dr Najat Zarrouk, Directrice du Développement, du Renforcement des Capacités et de la Gestion des Connaissances ; pour les fiches-pays du Zimbabwe, du Malawi et de la Zambie par M. Charles Patsika, Conseiller en Coopération Décentralisée ; et pour le reste des fiches-pays par M. François Paul Yatta, Directeur des opérations et de l'assistance technique pour le reste des pays.

Dans la partie de chaque fiche pays concernant les réformes, la formulation des propositions s'est basée sur les questionnements suivants : (1) les recommandations et les propositions de réforme formulées sont-elles cohérentes avec la nouvelle situation décrite et l'analyse conduite ? (2) les réformes proposées sont-elles pertinentes et effectivement adéquates pour améliorer l'environnement d'action des villes et des collectivités territoriales ? (3) les propositions de réforme sont-elles correctement hiérarchisées ? (4) les propositions de réformes sont-elles suffisamment claires et explicites pour orienter concrètement les actions à engager ? (5) les acteurs concernés par la définition et la mise en œuvre des propositions de réformes sont-ils clairement identifiés ?

La quatrième étape a consisté à procéder à la revue des fiches pays par les collègues des bureaux régionaux de CGLU Afrique. Ce sont : Juliet SALE MEKONE et Yelbert Kofi AMISSAH (Afrique de l'Ouest) ; Menhya NYENDE JUMA, Baraka Damas MARANDU et Jérôme BYUKUSENGE (Afrique de l'Est) ; Rupert Hambira et Esther Reyneke (Afrique Australe), les fiches pays des régions de l'Afrique Centrale et de l'Afrique du Nord étant revues par les cadres du Secrétariat Général de CGLU Afrique au siège de l'organisation à Rabat au Maroc.

La cinquième étape a été la revue des fiches pays par les associations nationales de collectivités territoriales d'Afrique, avec l'appui des bureaux régionaux. Y ont contribué : Mr Jean Baptiste KIRIMWINZIGO Directeur Exécutif, ACO, (Burundi) ; Mr Damir Boinariziki Secrétaire Permanent, Association Nationale des Maires Comoriens (ANMC) ; Mr Andualem Tenaw Habtie, Director General, Ethiopian Cities Association (ECA, Ethiopie) ; Ms Jacqueline Mogeni, Chief Executive Officer, Council of Governors (CoG, Kenya) ; Mr Ken Oluoch, Senior Program Officer (CoG-Kenya) ; Ms Adèle RAVAOALISOA, Secrétaire Permanente, Association des Maires des Grandes Villes de Madagascar (AMGVM Madagascar) ; Ms Lydia Charlie, Executive Director, Association of District of Victoria (ADV, Seychelles) ; Mr Elirehema Moses Kaaya, Secretary General, Association of Local Authorities of Tanzania

(ALAT, Tanzanie) ; Ms Gertrude Rose Gamwera, Secretary General, Uganda Local Government Association (ULGA, Ouganda) ; Mr Ségla Lihoussou, Secrétaire Permanent, Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), Mr KIMA Sébastien, Secrétaire Exécutif Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) ; Mr Goleba KGARI, Council Secretary, Kweneng District Council (Botswana) ; Mr Lopang PULE, Town Clerk, Francis Town City Council (Botswana) ; Mr Gideon MHLONGO, Town Clerk/CEO, Municipal Council of Mbabane (Eswatini) ; Mr Melusi HLANZE, Town Clerk/CEO, Vuvulane Town Board (Eswatini) ; Dr Alfred CHANZA, CEO for Blantyre City Council (Malawi) ; Mr John CHOME, CEO for Lilongwe City Council (Malawi) ; Mr George MAYUMBELO, Acting CEO, City of WINDHOEK Municipality (Namibie) ; Ms Monika SHEEFENI, Secretary to CEO of Windhoek Municipality, Windhoek Municipality (Namibie) ; Mr Alex MWANSA, Town Clerk, Lusaka City Council (Zambie) ; Mr Cosmas CHALUSA, Town Clerk, Ndola City Council (Zambie) ; M. Arzika Harouna, Secrétaire permanent, Association des Municipalités du Niger (Niger).

La sixième étape a été la revue des fiches pays par les ministères en charge des collectivités territoriales et de la décentralisation, avec l'appui des bureaux régionaux. Cette étape a reçu les contributions de : Ms Fille NKURUNZIZA, Directeur Général du développement communautaire et de la décentralisation, Ministère de l'intérieur, du développement communautaire et de la sécurité publique (Burundi) ; Mr Youssouf Abdallah Hassan, Directeur de la décentralisation et de la déconcentration, Ministère délégué chargé de la décentralisation (Djibouti) ; Dr Zaheer ALLAM, Expert Decentralisation Ministry of Local Government (Mauritius) ; Dr. Hante, Expert Decentralisation, Ministry of Local Government

and regional administration (Tanzania) ; Mr Paul Okot Okello, Commissioner Local Government, Ministry of Local Government (Ouganda) ; Mr Olossoumare Abasse, Directeur Général des Collectivités Territoriales, Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale, (MDGL, Bénin) ; Mr Koanda Idrisa, Directeur Général des Collectivités Locales, DGCT, (Burkina Faso) ; Ms Ntotang SWAPO, Acting Director, Ministry of Local Government – Local Governance and Development (Botswana) ; Mr Tito P SIMELANE Director, Urban Government, Ministry of Housing and Urban Development (Eswatini) ; Mr Richard HARA, Director, Ministry of Local, Government Services (Malawi) ; Mr Nghidinua DANIEL, Executive Director, Ministry of Urban and Rural Development (Namibia) ; Mr Chazya MUSUKUMA, Acting, Director, Ministry of Local Government Administration (Zambie) ; Moussa Arzika Oumarou, Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT), Ministère de l'Intérieur, (Niger).

La septième étape a été la revue et l'édition des 53 fiches pays pour traquer les erreurs, les coquilles et les incohérences éventuelles. Cet exercice a été conduit par une équipe du Secrétariat Général composée de Mme Iyamma Paba Salé, M. Lionel Nzamba et M. Thierry Sanzhie Bokhally.

Une fois les fiches pays validées, la huitième étape a consisté à procéder à l'analyse transversale des évolutions observées sur la période 2012-2021. Cette étape a été réalisée au sein de l'équipe de CGLU Afrique par M. François Paul Yatta, Directeur des Opérations et de l'Assistance Technique.

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance de CGLU Afrique et de Cities Alliance pour le travail précieux et leur aimable collaboration. ■

# Methodologie

## 1. Le projet : évaluer l'environnement institutionnel de l'action des villes et collectivités territoriales en Afrique

Les évaluations de l'environnement propice au bon fonctionnement des villes et collectivités territoriales (City Enabling Environment ou CEE) sont une initiative conjointe de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique), avec le soutien de Cities Alliance.

L'urbanisation rapide en Afrique est un fait incontestable, et les villes sont de plus en plus 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 des résidents les plus pauvres de cette urbanisation.

Cette initiative propose d'évaluer l'environnement plus ou moins favorable au bon fonctionnement des villes dans 53 pays d'Afrique au regard de 12 critères communément reconnus. Elle a pour objectif d'ouvrir le débat sur les politiques publiques de décentralisation et de développement urbain, et spécifiquement sur l'environnement institutionnel nécessaire pour que les collectivités territoriales puissent jouer un rôle plus efficace dans la gestion de l'urbanisation et dans la mise en œuvre des agendas de développement (agenda 2063 de l'Union Africaine, agenda des Objectifs de développement durable (ODD), agenda urbain, etc.)

L'objectif est d'aider les villes et les collectivités territoriales à déterminer les actions qui doivent être mises en œuvre au niveau national pour accroître l'efficacité dans le domaine de la gestion de l'urbanisation. Elle a aussi pour vocation de favoriser le débat sur la manière dont les politiques en matière d'urbanisme peuvent créer des environnements propices au développement urbain productif, durable et inclusif des villes africaines.

### À propos des partenaires

Cities Alliance est le partenariat international qui encourage les villes à mettre en place des actions de développement durable.

CGLU Afrique est l'organisation faitière et la voix unie assurant la représentation des collectivités territoriales du continent africain et de près de 500 millions d'Africains. Elle a pour objectif de renforcer le rôle des collectivités territoriales en tant que partenaires clés du développement urbain sur le continent.

#### Les objectifs

L'initiative CEE propose un cadre au sein duquel les villes et les pays peuvent se situer les uns par rapport aux

autres et agir afin de créer un environnement propice au développement urbain durable. Elle aide à identifier les défis auxquels les pays sont confrontés pour mettre en place ces actions 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'approche proposée par l'évaluation CEE consiste à examiner les conditions institutionnelles créées par les différents pays en faveur des initiatives et de l'action de leurs villes et collectivités territoriales respectives. Elle part d'une évaluation qualitative reposant sur 12 indicateurs, pour chacun desquels les pays sont classés sur une échelle de 1 (le plus bas niveau) à 4 (le plus haut).

Les indicateurs couvrent six domaines : gouvernance locale, capacités locales, autonomie financière, efficacité locale, environnement institutionnel national et agendas mondiaux. Ces domaines correspondent aux éléments clés de l'environnement institutionnel des villes, dans un contexte de décentralisation et de démocratie.

## 2. Le contexte

L'urbanisation rapide et massive de l'Afrique est un fait incontestable. Les statistiques compilées par des institutions internationales montrent qu'à l'heure actuelle, l'Afrique a passé le seuil des 43,5 % d'urbains<sup>1</sup> et, que près d'un Africain sur deux vit aujourd'hui dans une zone urbaine. D'autre part, les Nations Unies indiquent que depuis 2007, la majorité de l'humanité vit désormais en ville, même si cela n'est pas encore le cas en Afrique et en Asie. 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 urbain de l'Afrique sera le double de celui du reste du monde au cours des vingt prochaines années.

<sup>1</sup> Le taux d'urbanisation moyen de l'Afrique, qui se situe à 43,5 % en 2020, cache de grandes disparités entre les cinq régions d'Afrique. Ainsi, trois régions atteignent ou dépassent aujourd'hui le seuil des 50 % d'urbains : l'Afrique centrale (50,6 %), l'Afrique du Nord (52,5 %) et l'Afrique Australe (64,6 %). Puis vient l'Afrique de l'Ouest avec environ 47,7 % d'urbains. Quant à l'Afrique de l'Est, elle est la moins urbanisée, avec 29 % d'urbains. Ces données montrent le rythme important de la croissance de la population urbaine dans toutes les régions pour les prochaines décennies. (WorldUrbanization Prospects: the 2018 Revision).

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 si fort que la ville a été longtemps accusée de tous les maux et perçue comme un fardeau, un obstacle au développement. Compte tenu de cette aversion historique, peu de pays ont élaboré des stratégies pour faire face aux défis que leur posent 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 de la dernière décennie, 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 de deux tiers au produit intérieur brut (PIB) du pays. En d'autres termes, les experts démontrent que le développement des pays africains est de plus en plus lié 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 (tels que la polarisation des activités dans les zones urbaines et les impératifs d'innovation, entre autres), la performance des villes serait en effet, plus que par le passé, un facteur majeur de croissance économique des pays.

En fonction de la situation actuelle de la majorité des villes d'Afrique, nous savons 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 le gouvernement national respecte le principe de subsidiarité. Il y a peu de chance que l'Afrique relève le défi que lui pose l'urbanisation rapide du continent tant que les villes et les collectivités territoriales ne sont pas 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.

Dans ce contexte, il est urgent que les gouvernements nationaux des pays africains mettent en place un environnement favorable à l'initiative et à l'autonomie d'action des villes et des collectivités territoriales. Les évaluations du CEE proposent une notation qui permette aux gouvernements africains de se situer par rapport aux standards minimums requis, pour que les villes et collectivités territoriales puissent contribuer significativement à une gestion efficace de l'urbanisation en Afrique.

### 3. Critères d'évaluation des pays suivant l'environnement favorable qu'ils offrent aux villes et collectivités territoriales

Les douze critères suivants ont été retenus pour évaluer les pays suivant l'environnement plus ou moins favorable qu'ils offrent à leurs villes et collectivités territoriales :

1. Les dispositions du cadre constitutionnel
2. Les dispositions du cadre législatif
3. Les dispositions concernant la gouvernance territoriale
4. Les dispositions concernant les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales
5. Les dispositions concernant les ressources propres des collectivités territoriales
6. Les dispositions concernant le renforcement des capacités des collectivités territoriales
7. Les dispositions concernant la transparence dans le fonctionnement et la gestion des collectivités territoriales
8. Les dispositions concernant la participation citoyenne
9. Les dispositions concernant la performance des collectivités territoriales
10. L'existence ou non d'une stratégie nationale en matière de gestion de l'urbanisation
11. La prise en compte des femmes dans la gouvernance locale, et
12. L'implication ou non des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique.

#### 3.1 Cadre constitutionnel

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

#### Notation

Le système de notation adopté attribue la note 4, la meilleure note, aux pays où les responsabilités des collectivités territoriales sont définies de façon précise et relativement exhaustive dans la constitution.

Les pays où la constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales comme un niveau autonome de gouvernance publique, mais dont les rôles, statuts et compétences sont définis dans une législation distincte, reçoivent la note 3.

La note 2 est attribuée aux pays où la constitution est neutre sur les collectivités territoriales, laissant une marge

de manœuvre importante à la législation pour définir le rôle et le contenu des missions des collectivités territoriales.

La note 1, la plus faible, est attribuée aux pays où des dispositions implicites ou explicites de la constitution limitent le rôle des collectivités territoriales. Il peut s'agir de dispositions dans la constitution qui, soit limitent la couverture du territoire national en collectivités territoriales, soit limitent l'autonomie des collectivités territoriales, ou introduisent des dispositions contradictoires rendant difficile la prise d'initiatives par les collectivités territoriales.

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

### 3.2 Cadre législatif

Dans de nombreux cas, les dispositions constitutionnelles sont complétées par des lois organiques et des textes légaux qui précisent les matières pour lesquelles les collectivités territoriales ont des compétences propres ou partagées avec l'État ou les autres niveaux de collectivités territoriales. Les lois précisent en principe le rôle des collectivités territoriales 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 et la fourniture des services de base.

Le cadre législatif le plus favorable est celui qui s'inspire des principes de subsidiarité et de complémentarité entre les niveaux de gouvernance, de différenciation, de solidarité et d'efficacité.

#### Notation

Dans les pays où la législation est clairement en lien avec la constitution, 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 en compte 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 territoriales est changeante et dont les dispositions ne sont ni claires ni cohérentes reçoivent la note 1.

#### Notes attribuées pour le cadre législatif

Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.	4
Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents 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 n'est pas cohérente.	1

### 3.3 Démocratie locale

On estime généralement que la désignation des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales par l'élection démocratique est un élément essentiel pour la responsabilisation des dirigeants des collectivités territoriales vis-à-vis des citoyens. Cette désignation 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 territoriales et, par conséquent, à la solidité du processus de décentralisation.

#### Notation

Les pays qui, dans leurs textes légaux et réglementaires, garantissent la désignation des assemblées locales et les organes exécutifs des collectivités territoriales 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 territoriales, sont notés 3.

Les pays où les assemblées locales sont élues démocratiquement, mais où les exécutifs sont nommés par l'État 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'État, la note attribuée est 1.

#### Notes attribuées pour la démocratie locale

Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.	4
Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.	3
Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés.	2
Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.	1

### 3.4 Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

L'autonomie des villes et des collectivités territoriales dépend 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 territoriales :

- Les missions pour lesquelles les collectivités territoriales agissent comme des agences de l'État (état civil, police, politique de développement économique, politique d'aménagement territorial, politique de l'emploi, etc.) ;
- Les missions pour lesquelles les collectivités territoriales jouent partiellement le rôle d'agence pour l'État (politiques nationales sectorielles, politiques d'équité et d'aide sociale, politiques d'appui aux jeunes, aux femmes, aux retraités, aux personnes en situation de handicap, etc.) et
- Les missions propres aux collectivités territoriales (services municipaux, travaux d'édilité, gestion des déchets, etc.).

Les deux premiers types de mission justifient les transferts financiers de l'État aux villes et collectivités territoriales. Ces transferts sont mis en place dans l'objectif de corriger les déséquilibres entre les missions assignées aux collectivités territoriales 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'État ou défini de façon ad hoc d'une année sur l'autre. Les transferts doivent être adéquats (juste compensation des charges transférées aux collectivités territoriales) et être basés, autant que possible, sur des formules transparentes et prévisibles. L'utilisation des ressources transférées peut être conditionnelle ou inconditionnelle.

#### Notation

La note 4 est attribuée aux pays qui :

- Ont défini un montant prévisible des ressources de l'État allouées aux collectivités territoriales, soit qu'il s'agisse d'un pourcentage des ressources de l'État affecté aux collectivités territoriales, 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'État vers les collectivités territoriales et de leur répartition selon des formules connues, ce qui les rend prévisibles, et
- Autorisent 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 territoriales 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 territoriales pour leur utilisation.

La note 2 est attribuée aux pays dans lesquels le montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou la répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.

La note 1 est attribuée aux pays qui ne pratiquent pas de transferts de l'État vers les collectivités territoriales ou qui les pratiquent mais de manière erratique, non prévisible et non transparente.

#### Notes attribuées pour les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Montant des transferts aux collectivités territoriales et répartition entre les collectivités territoriales claires et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.	4
Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales et répartition entre les collectivités territoriales claires et prévisibles, utilisation définie par le niveau national (transferts conditionnels).	3
Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.	2
Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.	1

### 3.5 Ressources propres

L'action des villes et des collectivités territoriales dépend beaucoup de leur autonomie financière. Celle-ci est une fonction importante des ressources propres des collectivités territoriales 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 territoriales 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 territoriales 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 nationales. L'autonomie des collectivités territoriales 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'État pour cette collecte.

La marge de manœuvre des collectivités territoriales est plus ou moins grande selon que la loi les autorise ou non à recourir à l'emprunt et/ou au marché financier pour le financement de certaines de leurs actions.

#### Notation

Les pays où les collectivités territoriales peuvent légalement fixer ou modifier 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 territoriales 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 national 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 territoriales 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'État et où l'accès à l'emprunt et/ou au marché financier n'est pas reconnu aux collectivités territoriales 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 territoriales sont notés 1, la note la plus faible.

Notes attribuées pour les ressources propres	
Autonomie totale des collectivités territoriales 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 collectivités territoriales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.	3
Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder 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 territoriales peut être défini comme « le processus à travers lequel les collectivités territoriales 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'État, plus ou moins favorables à l'action des collectivités territoriales ;
- 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 territoriales (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.

Pour la présente étude, le critère du renforcement des capacités se focalise sur les deuxièmes et troisièmes 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 territoriales à se prendre en charge et à remplir leurs missions quel que soit l'environnement institutionnel 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 territoriales, entre autres.

#### Notation

Les pays qui ont un référentiel national des métiers des collectivités territoriales ainsi qu'une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales et qui les mettent en œuvre au bénéfice de l'ensemble des collectivités territoriales 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 territoriales 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 territoriales 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.

Notes attribuées pour le renforcement des capacités des administrations locales	
Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales appliqués à l'ensemble des collectivités territoriales du pays.	4
Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales.	3
Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.	2
Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.	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 territoriales et est incontournable pour la redevabilité des autorités locales vis-à-vis de la population. La transparence est grandement améliorée lorsque :

- Les citoyens ont accès aux informations sur le fonctionnement et la gestion des collectivités territoriales ;
- Les autorités territoriales 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
- La loi exige que les collectivités territoriales soient soumises à des audits réguliers et indépendants, financiers mais aussi organisationnels, dans des délais et suivant un calendrier précis, et cette loi est appliquée.

#### Notation

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 territoriales sont notés 1.

Notes attribuées pour la transparence	
Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.	4
Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués mais non systématiquement mis en œuvre.	3
Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.	2
Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales 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 la décentralisation. On estime qu'étant le niveau de gouvernance publique le plus proche des populations, les collectivités territoriales 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 des acteurs-non-étatiques et 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, et 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 et l'expression des avis citoyens à travers les enquêtes de satisfaction sur les différents sujets qui les intéressent.

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 territoriales.

Cette intégration crée les conditions de la capacité sociétale évoquée précédemment, qui participe grandement à installer la culture de la redevabilité chez les citoyens, un des éléments essentiels à une action efficace des villes et collectivités territoriales. La bonne gestion des villes ne saurait prospérer sans une participation citoyenne.

#### Notation

Les pays qui ont mis en place des lois et règlements sur la participation citoyenne dans la gestion des collectivités territoriales 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 territoriales 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 territoriales.

Notes attribuées pour la 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, qui n'est cependant pas mise en œuvre.	3
Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.	1

### 3.9 Performance des collectivités territoriales

Évaluer la performance des collectivités territoriales doit faire partie intégrante de la politique de la décentralisation mise en place par les États, qui doivent pour cela concevoir des instruments pour mesurer l'efficacité des actions des collectivités territoriales 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 territoriales 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 territoriales, ce qui est un élément important pour l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience de leurs actions.

#### Notation

Les pays qui ont mis en œuvre des lois et règlements qui prévoient la mise en place des mesures de suivi et d'évaluation des performances des collectivités territoriales par des organismes indépendants et les appliquent efficacement 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 territoriales 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 territoriales sont notés 2.

Les pays qui n'ont pas de dispositifs légaux sur les performances des collectivités territoriales et n'ont aucune expérience d'évaluation des performances des collectivités territoriales sont notés 1.

Notes attribuées pour la performance des collectivités territoriales	
Législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales et évaluation des performances par des organes indépendants.	4
Législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités territoriales.	3
Évaluations irrégulières des performances des collectivités territoriales.	2
Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.	1

### 3.10 Stratégie urbaine

L'urbanisation est sans doute, avec la décentralisation et la mondialisation, l'un des trois phénomènes dont l'influence

est la plus déterminante sur le devenir des pays africains. De la manière dont les États se préparent à faire face à l'urbanisation rapide en cours en Afrique et du rôle assigné aux collectivités territoriales 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 territoriales dans leur contribution à la gestion efficace de l'urbanisation.

#### Notation

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.

Notes attribuées pour la 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

### 3.11 Égalité des sexes

Les Nations Unies ont depuis toujours œuvré afin d'assurer la participation efficace et l'égalité entre femmes et hommes à tous les niveaux de prise de décision dans les sphères politique, économique et publique. Le renforcement des politiques et de la législation visant à promouvoir l'égalité des sexes passe par la prise en compte des femmes dans la gouvernance locale qui est en effet un élément qualitatif indéniable de l'amélioration de la gouvernance publique.

Cette étude a considéré les dispositifs mis en place pour la participation des femmes à la vie politique des collectivités territoriales, à travers notamment leur présence dans les élections locales.

Quatre niveaux d'implication des femmes dans les élections locales sont pris en compte :

- Les listes dans les élections locales doivent posséder un certain quota de femmes pour être recevables. En d'autres termes ces listes sont rejetées en cas de non-respect des quotas.

- L'acceptation des listes dans les élections locales est appréciée en considérant le quota de femmes éligibles.
- Au moins 30 % des sièges sont réservés aux femmes dans les assemblées des collectivités territoriales.
- Le leadership de la collectivité territoriale doit comporter au moins une femme (par exemple comme maire ou adjoint au maire).

### Notation

Les pays qui prévoient ces quatre dispositifs de prise en compte des femmes dans la gouvernance des territoires sont notés 4. Les pays qui mettent en œuvre trois de ces quatre dispositifs sont notés 3.

Les pays qui ne mettent en œuvre que deux de ces quatre dispositifs sont notés 2. Les pays qui ne prévoient aucun ou un seul des quatre dispositifs sont notés 1.

Notes attribuées pour l'égalité des sexes	
Le pays prévoit quatre des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	4
Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	3
Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	2
Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.	1

### 3.12 Changement climatique

Pour faire face aux enjeux climatiques, les États membres des Nations Unies ont adopté l'Accord de Paris dans le but de réaliser un effort commun de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de limitation du réchauffement climatique à 2 degrés Celsius d'ici 2100.

Pour atteindre cet objectif, les États parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) se sont engagés à mettre en œuvre des contributions définies au niveau national (CDN) en vue de promouvoir un développement climato-compatible, sobre en carbone, résilient et solidaire.

La réalisation effective des CDN implique que ces dernières soient territorialisées, et que les villes et collectivités territoriales soient responsabilisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables répondants aux critères du MNV (Mesure, Notification et Vérification) tels que précisés dans l'Accord de Paris.

Quatre dispositifs d'implication des villes et des territoires dans la lutte contre le changement climatique sont répertoriés dans les pays africains :

- Les lois et règlements prévoient l'inclusion des villes et collectivités territoriales dans la mise en œuvre de l'agenda national de lutte contre les changements

climatiques, y compris à travers l'élaboration d'un plan climat au niveau des villes et des territoires.

- Le cadre national exige des villes et collectivités territoriales un reporting sur la mise en œuvre du plan climat territorial.
- Des plans territoriaux de prévention des risques et/ou d'organisation des secours en cas de catastrophes sont en place, et
- Des dispositions sont explicitement prévues pour assurer l'accès des villes et collectivités territoriales à la finance climatique.

Les pays qui prévoient ces quatre dispositifs de prise en compte des villes et collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique sont notés 4. Les pays qui mettent en œuvre trois de ces quatre dispositifs sont notés 3.

Les pays qui ne mettent en œuvre que deux de ces quatre dispositifs sont notés 2. Les pays qui ne prévoient aucun ou un seul des quatre dispositifs sont notés 1.

Notes attribuées pour le changement climatique	
Le pays prévoit quatre des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	4
Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	3
Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	2
Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.	1

## 4. Présentation des notes

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

1. **Vert** (note supérieure ou égale à 36) : pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et collectivités territoriales suivant les standards retenus.
2. **Jaune** (note inférieure à 36 et supérieure ou égale à 30) : pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.
3. **Orange** (note inférieure à 30 et supérieure ou égale à 24) : pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.
4. **Rouge** (note inférieure à 24) : pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

## La marge de manœuvre offerte aux villes et collectivités territoriales s'améliore-t-elle en Afrique ?

# Esquisse d'analyse sur la période 2012–2021

Élaboré par Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU-Afrique) avec l'appui de Cities Alliance (CA), le rapport CEE Rating 2021 est, après les éditions de 2012, 2015 et 2018, la quatrième évaluation triennale de l'environnement institutionnel mis en place par les États africains en faveur des initiatives et de l'action des villes et collectivités territoriales.

Cette quatrième édition donne l'opportunité de suivre l'évolution de la qualité de l'environnement institutionnel offert aux villes et collectivités territoriales et de souligner les changements majeurs intervenus au cours de la période 2012-2021. Classiquement l'application des 12 critères retenus pour l'évaluation de l'environnement institutionnel créé par l'État au bénéfice des collectivités territoriales dans cinquante-trois (53) pays africains aboutit à un classement desdits pays en quatre groupes décrits suivant la couleur : (1) Vert (note supérieure ou égale à 36 sur 48), pour les pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et collectivités territoriales suivant les standards retenus ; (2) Jaune (note inférieure à 36 et supérieure ou égale à 30 sur 48), pour les pays dont

l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés ; (3) Orange (note inférieure à 30 et supérieure ou égale à 24 sur 48) pour les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessite d'importants efforts de réformes ; (4) Rouge (note inférieure à 24 sur 48), pour les pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

Le tableau ci-après classe les pays dans les différentes couleurs (vert, jaune, orange, et rouge) suivant la qualité de l'environnement institutionnel créé pour les villes et collectivités territoriales. En 2021, 4 pays ont un environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités territoriales ; 8 pays ont un environnement plutôt favorable ; 22 pays doivent engager d'importantes réformes pour que l'environnement créé pour l'action des villes collectivités territoriales devienne favorable ; et 19 pays ont un environnement défavorable aux villes et collectivités territoriales.

Tableau 1

Classement des pays selon la qualité de l'environnement offert aux villes et collectivités territoriales en 2021.

Pays	Notes	Pays	Notes	Pays	Notes
Afrique du Sud	40	Cameroun	29	Seychelles	23
Ouganda	38	Bénin	29	Angola	23
Maroc	38	Sierra Leone	29	Lesotho	23
Tanzanie	36	Burkina	28	Gambie	23
Quatre (4) pays		Madagascar	27	Comores	22
		Tunisie	27	Algérie	22
Kenya	35	Malawi	27	Guinée-Conakry	22
Zimbabwe	33	Namibie	27	Sao Tome et Principe	21
Rwanda	32	Eswatini	27	Erythrée	20
Sénégal	32	Mali	27	Republique Démocratique du Congo	20
Maurice	31	Niger	27	DRC	20
Ghana	31	Cap-Vert	27	Libéria	20
Burundi	30	Nigéria	26	Sud Soudan	19
Zambie	30	Togo	26	Guinée Equatoriale	19
Huit (8) pays		Djibouti	25	Egypte	18
		Gabon	25	Centrafrique	15
		Mauritanie	25	Soudan	15
		Botswana	25	G. Bissau	15
		Côte d'Ivoire	25	Somalie	14
		Ethiopie	24	Dix-Neuf (19) pays	
		Tchad	24		
		Mozambique	24		
Vingt-Deux (22) pays					

Ainsi, seulement 12 pays africains sur 53 offrent un environnement institutionnel favorable ou plutôt favorable aux villes et collectivités territoriales, soit un peu moins d'un pays sur 4 (22,6 %). Par contraste 2 pays sur 3 ont un environnement institutionnel défavorable ou plutôt défavorable aux villes et collectivités territoriale (77,4 %). C'est dire que malgré la volonté politique de décentralisation exprimée au niveau des chefs d'État et de gouvernement de l'Union Africaine, par l'adoption en juin 2014 de la Charte Africaine des valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, la réalité de la mise en œuvre de cette volonté politique de décentralisation tarde à se matérialiser au niveau des différents pays. La situation n'est cependant pas la même suivant les régions du continent.

L'Afrique de l'Est est la région où l'on rencontre le plus grand nombre de pays ayant un environnement institutionnel favorable ou plutôt favorable aux villes et territoires (6 pays sur un total de 12). Suivent l'Afrique Australe (3 pays sur 12), l'Afrique de l'Ouest l'environnement (2 pays du 12) et l'Afrique du Nord (1 pays sur 12). On remarque qu'aucun pays de l'Afrique centrale n'offre un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales.

41 pays africains sur les 53 pays étudiés présentent un environnement institutionnel défavorable ou plutôt défavorable aux villes et collectivités territoriales, parmi lesquels : 5 pays d'Afrique du Nord sur 7 (la Libye n'a pas été incluse dans l'analyse par manque de données) ; 13 des 15 pays de l'Afrique de l'Ouest ; tous les 8 pays d'Afrique centrale ; 8 pays d'Afrique de l'Est sur 14 ; et 7 des 10 pays que compte l'Afrique Australe.

Ceci montre à l'évidence qu'un important effort doit encore être fourni pour améliorer la gouvernance décentralisée dans la majorité des pays africains, et qu'il est nécessaire de donner la priorité aux réformes de la décentralisation afin de créer des conditions de développement ou de restauration des relations de confiance entre les populations et les autorités publiques. L'amélioration de l'environnement institutionnel favorable à l'action des collectivités territoriales devrait à cet effet figurer parmi les axes majeurs de coopération avec les pays africains dans le domaine de la gouvernance.

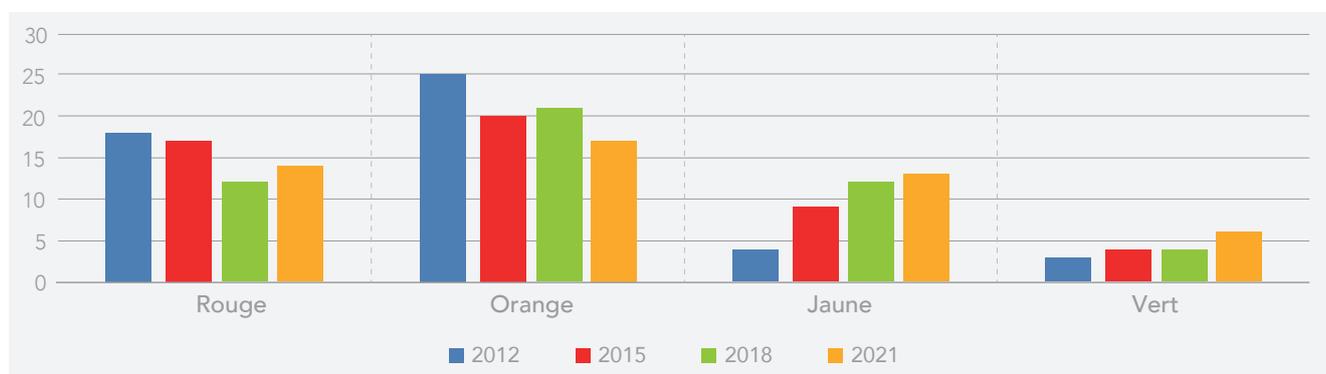
Pour analyser l'évolution de l'environnement institutionnel créé par les États en faveur des villes et collectivités territoriales sur la période 2012-2021, on a choisi par souci de cohérence, de ne pas prendre en compte les 2 nouveaux critères introduits depuis le rapport 2018, à savoir les dispositifs institutionnels mis en place pour la prise en compte des femmes dans la gouvernance des villes et collectivités territoriales, et la prise en compte des exigences climatiques et environnementales dans les politiques territoriales. Pour cette comparaison 2012-2021, ce sont donc les 10 critères utilisés depuis 2012 qui sont retenus.

La figure ci-dessous montre la dynamique entre les quatre groupes de pays : **vert** (note supérieure ou égale à 30) : pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et collectivités territoriales suivant les standards retenus ; **jaune** (note comprise entre 25 et 30) : pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés ; **orange** (note comprise entre 20 et 25) : pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes ; **rouge** (note inférieure à 20) : pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

On remarque un double mouvement, avec d'une part une légère diminution du nombre de pays dont l'environnement institutionnel est défavorable ou plutôt défavorable aux villes et collectivités territoriales et, d'autre part, une légère augmentation du nombre de pays offrant un environnement favorable et plutôt favorable aux villes et collectivités territoriales.

Trois groupes de pays peuvent être identifiés : (1) les pays qui connaissent une amélioration significative de leur indice de qualité de l'environnement institutionnel favorable aux initiatives et à l'action des villes et collectivités territoriales ; (2) les pays dont la qualité de l'environnement n'a pas changé ; et (3) les pays dont l'environnement institutionnel à la disposition des villes et collectivités territoriales s'est détérioré par rapport à l'évaluation de 2012.

Figure 1  
Dynamique des groupes de pays en 2012, 2015, 2018 et 2021



Quarante-Deux (42) pays ont vu la marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales s'améliorer. Parmi eux, Dix-Sept (17) pays ont connu une amélioration supérieure à la moyenne des pays africains (21 %). Les Comores connaissent la plus forte progression (+75 %) grâce à la tenue des élections locales, à l'amélioration de

l'arsenal législatif et réglementaire de la décentralisation, au renforcement de la participation citoyenne et à des améliorations dans les ressources propres des collectivités. Le bond de + 64 % du Liberia vient des avancées enregistrées dans le corpus législatif et réglementaire, dans les dispositifs de transparence, de participation

citoyenne et de performance des collectivités territoriales. Madagascar (59 %), les Seychelles (53 %) et le Togo (50 %) viennent en seconde position. Madagascar a radicalement amélioré le dispositif institutionnel sur les capacités locales tout en organisant les élections locales sur l'ensemble du territoire national, en renforçant les ressources humaines de ces collectivités et en se donnant un cadre approprié pour sa politique urbaine. Les Seychelles ont amélioré leur cadre législatif et réglementaire de la décentralisation, défini le cadre pour la participation des populations à la gouvernance des collectivités, et élaboré une véritable stratégie urbaine. Le Togo a connu ses premières élections communales depuis trente (30) ans, et a amélioré ses dispositifs de transparence dans la gestion communale et de participation des citoyens à la gestion locale.

La Zambie (40 %) doit sa remarquable progression à la clarification apportée par les lois et règlements aux transferts de compétences et aux transferts des ressources de l'État aux collectivités territoriales, au cadre créé en faveur de la fiscalité locale, et au renforcement des capacités des ressources humaines des collectivités territoriales. Le Malawi arrive juste derrière (39 %) grâce à l'organisation d'élections locales qui ont vu les exécutifs et les conseils élus remplacer ceux qui étaient nommés auparavant, à la promulgation de lois et règlements en faveur de la participation des populations à la gestion locale, à l'amélioration du cadre en faveur de la mobilisation des ressources propres de ces collectivités territoriales, et à la mesure de la performance desdites collectivités territoriales.

Quatre (4) pays – le Botswana (- 4 %), le Nigéria (- 4 %), l'Érythrée (- 5 %) et la Guinée-Bissau (- 7 %) – connaissent des évolutions négatives. Si au Nigeria, il s'agit de reculs relevés dans le système de transferts financiers, en Érythrée c'est la démocratie locale qui recule, en Guinée-

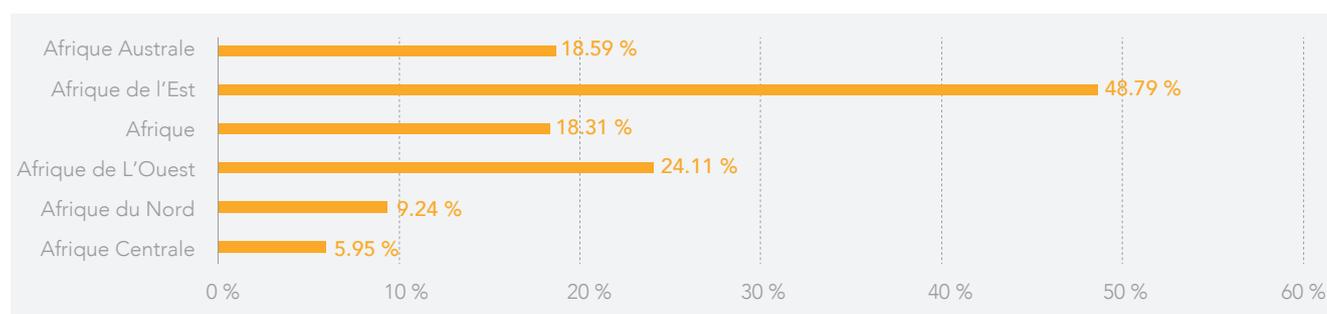
Bissau et au Botswana, ce sont respectivement des reculs au niveau du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation, et dans le domaine du cadre mis en place pour les ressources humaines qui sont en cause.

Quatre (4) autres pays – l'Algérie, l'Égypte, le Lesotho et la Gambie – ont des notes qui stagnent sur la période 2012-2021. La Gambie est dans une situation particulière car aucun des critères n'a augmenté ou diminué ; alors que les trois autres pays ont vu la note de certains critères augmentée alors que celle de certains autres diminuaient dans les mêmes proportions, ce qui fait que la note globale reste la même sur la période.

La figure 2 ci-dessous montre des trajectoires suivies au niveau des différentes régions. L'Afrique de l'Est (48,79 %) est la région qui a enregistré le progrès le plus important de l'indice de l'environnement favorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Cette région recèle en effet 8 des 17 pays qui ont connu une amélioration de la qualité de leur environnement institutionnel supérieure à la moyenne des pays africains.

La deuxième région ayant enregistré le plus de progrès de l'indice est l'Afrique de l'Ouest (24,11 %), où l'indice est supérieur à la moyenne africaine. Les progrès de l'indice dans cette région s'expliquent principalement par les changements intervenus dans trois pays, le Libéria, le Togo et la Guinée-Conakry avec des indices de 64 %, 50 % et 25 % respectivement. L'Afrique Australe connaît une amélioration de son indice au même rythme que la moyenne de l'Afrique alors que les deux autres régions d'Afrique (Afrique du Nord et Afrique centrale) ont vu leur indice progresser moins vite que la moyenne continentale. L'Afrique centrale se caractérise par la plus faible progression, moins de 5,95 %, questionnant fortement la volonté politique de ses dirigeants.

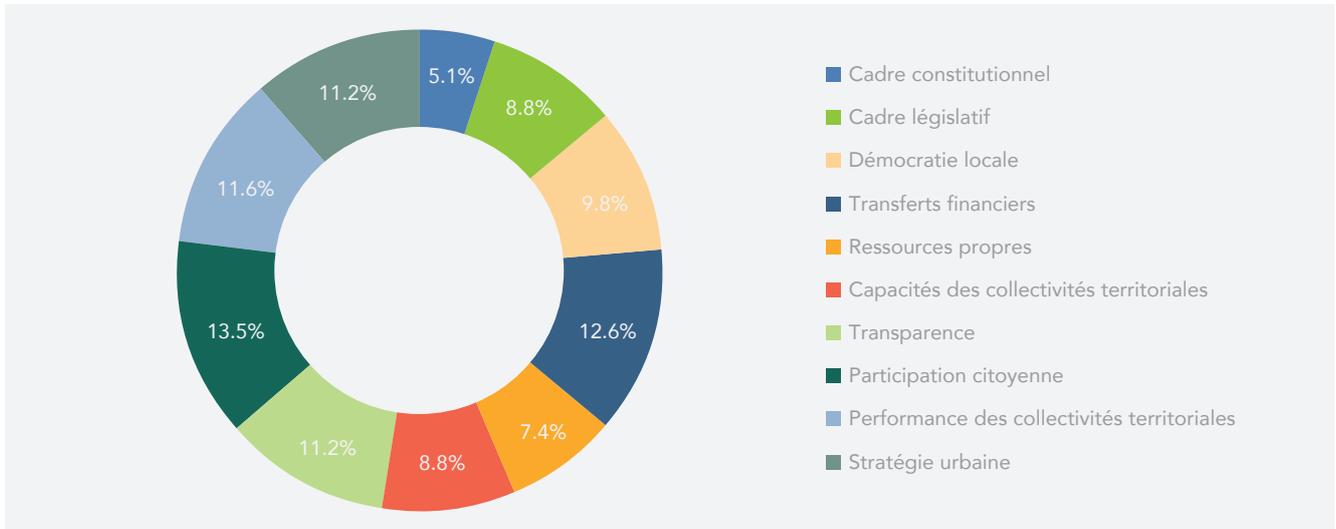
Figure 2  
Amélioration de l'environnement institutionnel par région d'Afrique



La figure 3 montre la contribution relative de chaque indicateur à l'amélioration moyenne enregistrée en Afrique. Les cinq indicateurs qui ont le plus contribué à l'amélioration de l'indice sont dans l'ordre : la participation

citoyenne à la gouvernance locale (13,5 %), les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (12,6 %), la performance des collectivités territoriales, la transparence dans la gestion locale (11,2 %), la stratégie urbaine (11,2 %).

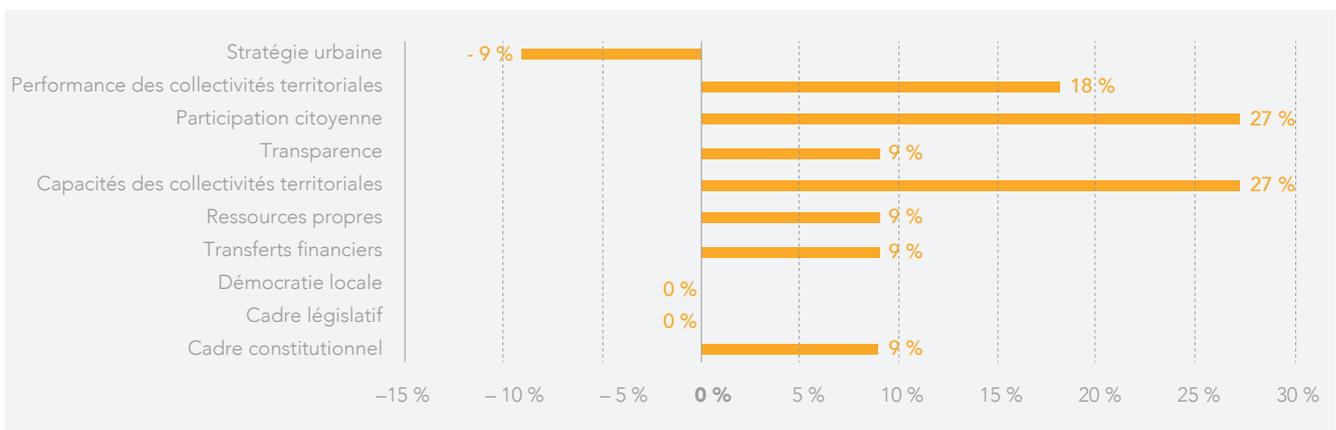
Figure 3  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique



Les figures 4 à 8 présentent la contribution des différents indicateurs à l'amélioration de l'environnement institutionnel à l'échelle des différentes régions. La figure 4 montre une contribution différenciée des indicateurs en Afrique du Nord. Si, en matière de démocratie locale et du cadre législatif et réglementaire, rien n'a pas changé, il n'en est pas de même pour les autres indicateurs. On remarque ainsi une forte contribution du renforcement des capacités et de la participation citoyenne des populations au progrès

de l'indice (27 %), soit près du triple de l'augmentation moyenne au sein de la région. Par contre, la transparence, les transferts financiers, les ressources propres, et le cadre constitutionnel ont apporté une amélioration modeste à l'indice de la région, soit 9 %. Par contre, un seul indicateur a évolué négativement ; c'est le cas des stratégies urbaines dont beaucoup sont arrivées à échéance et doivent donc être renouvelées.

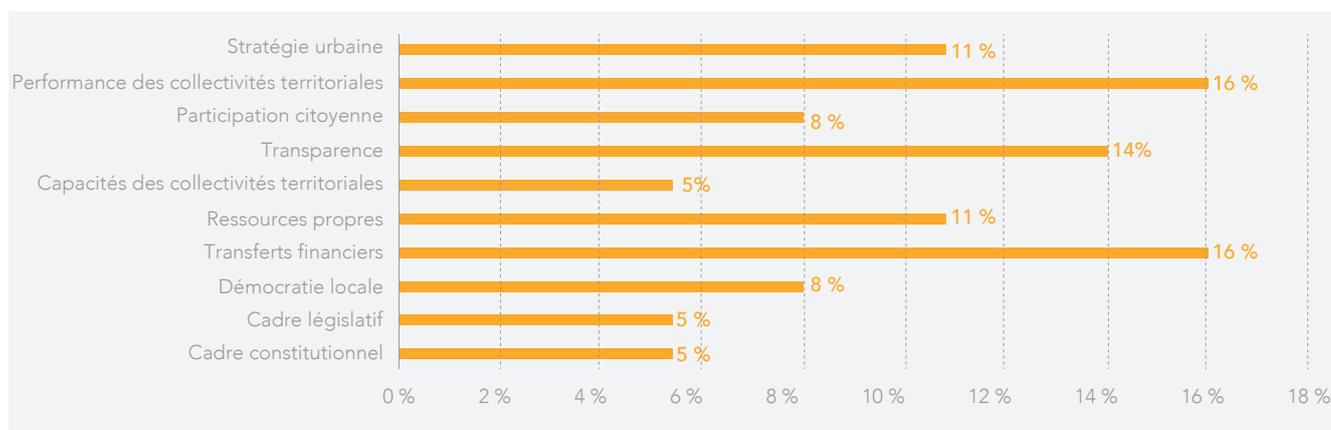
Figure 4  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique du Nord



En Afrique australe, on relève une contribution régulière de tous les indicateurs au progrès de l'indice global de la région (figure 5). La performance des collectivités territoriales, les transferts financiers et la transparence dans la gouvernance locale semblent être les indicateurs qui contribuent le plus à l'amélioration globale dans la

région. Les capacités locales, le cadre législatif et le cadre constitutionnel semblent faire partie des indicateurs qui ont modérément contribué (5 %) ; la participation citoyenne et la démocratie locale contribuent à 8 % chacun alors que la stratégie urbaine et les ressources propres des collectivités territoriales contribuent à 11 % chacun.

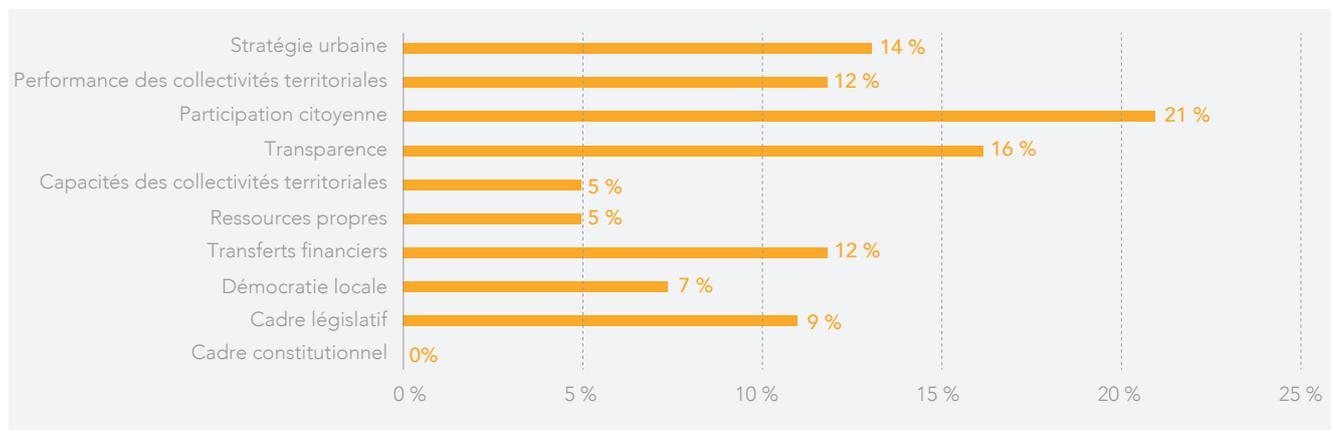
Figure 5  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique Australe



L'Afrique de l'Ouest est dans la même configuration que l'Afrique Australe ; elle se caractérise par une contribution positive de tous les indicateurs considérés à l'évolution moyenne de la région, à l'exception du cadre constitutionnel qui n'a pas bougé sur la période 2012-2021. Tout d'abord, la plus forte variation (21 %) est notée pour la participation citoyenne, dont des améliorations sont relevées principalement au Burkina et au Togo. Le second niveau de contribution varie entre 12 % et 16 % ; il s'agit

des indicateurs de la transparence dans la gouvernance locale (16 %), de la stratégie urbaine (14 %), et de la mesure de la performance des collectivités territoriales, et la transparence (12 % chacun). Enfin, des contributions de 5 % sont relevées quant au renforcement des capacités des collectivités territoriales et aux ressources propres. La démocratie locale et le cadre législatif et réglementaire affichent respectivement 7 % et 9 % de contribution à l'amélioration moyenne de la région.

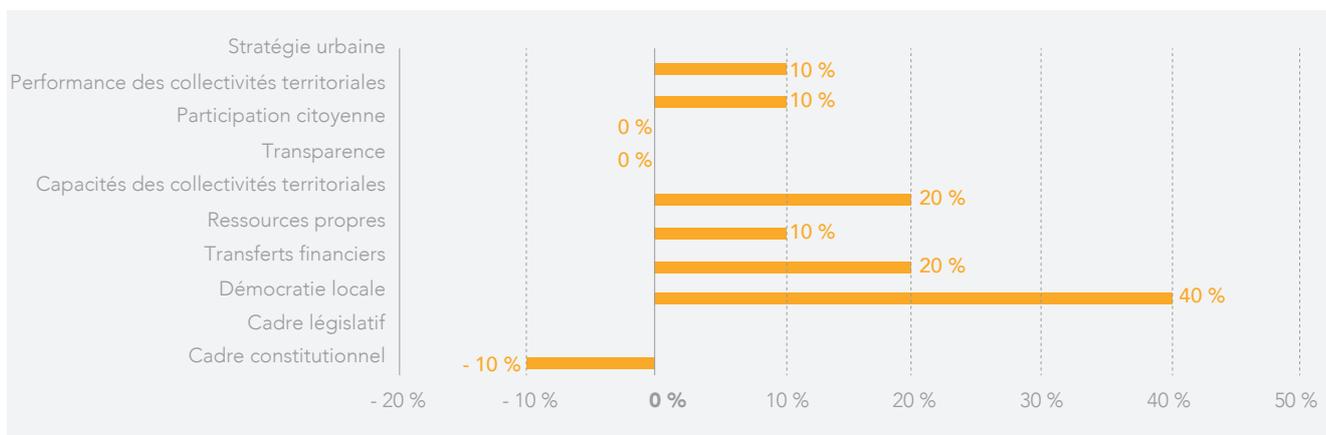
Figure 6  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique de l'Ouest



Comme l'Afrique du Nord, l'Afrique Centrale a un indicateur qui a une contribution négative (figure 7). Il s'agit du cadre constitutionnel où un recul a été observé au Tchad. Trois autres indicateurs (Participation citoyenne, Transparence et cadre législatif) n'ont pas connu d'évolution. La démocratie locale fournit la plus forte contribution sur la période 2012-2021, grâce, essentiellement, à l'organisation de l'élection des gouverneurs intervenue en République démocratique du Congo (RDC), et à l'élection au Cameroun des maires des principales grandes villes en lieu et place des Délégués du gouvernement nommés par le Président de la République. Les cadres mis en place pour l'amélioration des capacités locales et des ressources propres contribuent pour 20 %

chacun à l'amélioration observée en Afrique centrale sur la période. Des progrès dans les capacités locales sont observés au Tchad et en Angola où un référentiel de métiers et une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation ont été adoptés. Des progrès dans le domaine des transferts financiers ont été enregistrés au Tchad et au Congo où des avancées ont été notées dans la législation sur les systèmes de transferts financiers entre les États et les collectivités territoriales. Les autres indicateurs (stratégie urbaine, performance des collectivités territoriales et les ressources propres des collectivités territoriales) ont une contribution à l'évolution moyenne de la région de 10 %.

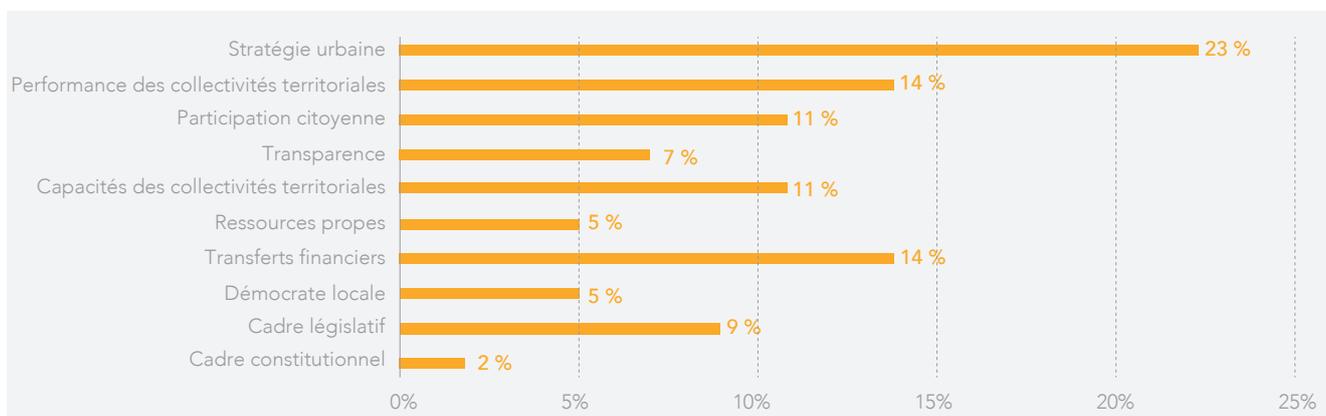
Figure 7  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique centrale



L'Afrique de l'Est (figure 8) est non seulement la région qui a connu la plus forte amélioration de l'indice global sur la période, mais aussi l'une des deux régions du continent (avec l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Australe) à ne pas avoir connu de recul dans les indicateurs caractérisant l'environnement institutionnel des villes et collectivités territoriales. On note une forte contribution de la stratégie urbaine dans le progrès de l'indice de la région (32 %). Cette contribution est due aux Seychelles où une stratégie urbaine dotée de moyens humains, techniques et financiers a été adoptée, et à la Tanzanie où une stratégie urbaine, même si elle n'est pas encore dotée de tous les moyens nécessaires, a été adoptée ; c'est aussi le cas dans une moindre mesure à Madagascar, au Kenya, aux

Comores et à Djibouti, où la stratégie urbaine est en cours d'élaboration. La performance des collectivités territoriales et les transferts financiers contribuent pour 14 % chacun alors que la participation citoyenne et les capacités locales contribuent pour 11 % chacun. La démocratie locale et les ressources propres des collectivités territoriales contribuent pour 5 % à l'amélioration de l'indice constaté sur la période. Il s'agit en fait de la tenue des élections locales aux Comores et à Madagascar, en lieu et place des conseils et exécutifs locaux nommés dans ces deux pays. Quant à la contribution des ressources propres des collectivités territoriales, il s'agit des avancées du cadre institutionnel national notées au Burundi, aux Comores et en Ouganda.

Figure 8  
Contribution des indicateurs à l'amélioration globale de l'environnement institutionnel en Afrique de l'Est



La figure 9 ci-après classe les différents pays dans chacune des quatre catégories suivant la note synthétique obtenue par chacun d'eux par application des 10 critères initiaux retenus en 2012 sur les 50 pays africains considérés alors. Rappelons que les pays ont été classés en 4 couleurs selon la note synthétique obtenue sur un total de 40 points possibles : (a) vert (note supérieure à 30), pour les pays qui présentent l'environnement le plus favorable à l'action des villes et collectivités territoriales suivant les standards

retenus ; (b) jaune (note comprise entre 25 et 30), pour les pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés ; (c) orange (note comprise entre 20 et 25), pour les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importantes réformes ; et (d) rouge (note inférieure à 20), pour les pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales.

De manière générale, la tendance est à une lente amélioration au niveau de toutes les catégories de pays si l'on compare le classement aux différentes dates considérées : 2012, 2015, 2018, 2021. Il reste néanmoins que dans la majorité des pays africains l'environnement institutionnel créé par l'État est défavorable ou plutôt défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales. Les chiffres sont parlants : 86 % des pays en 2012 ; 74 % en 2015 ; 68 % en 2018 ; et 62 % en 2021. Si la tendance est à une amélioration lente de la situation, pour la majorité des pays le chemin qui mène vers un environnement institutionnel favorable aux collectivités territoriales est encore long. Le progrès du nombre de pays ayant un environnement institutionnel favorable ou plutôt favorable aux collectivités territoriales est plutôt incrémental d'une période à l'autre : 6 % des pays africains en 2012, ils sont 8 % en 2015 et 2018 et 12 % en 2021. Trois pays se sont systématiquement classés dans le peloton de tête de ce classement : l'Afrique du Sud, le Maroc, et l'Ouganda. Trois autres pays les ont rejoints : le Kenya, la Tanzanie et le Zimbabwe. Ce qu'il faut souligner, cependant, c'est la progression significative du groupe des pays qui offrent un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales. Ils étaient 3 pays en 2012, l'Afrique du Sud, le Maroc et l'Ouganda, auxquels s'est ajouté le Kenya en 2015. Par contre, en 2018, la Tanzanie remplace le Kenya dans le quatuor de tête alors qu'en 2021, on retrouve l'Afrique du Sud, le Maroc, l'Ouganda, la Tanzanie, le Kenya et le nouvel arrivant, le Zimbabwe.

Dix-neuf (19) pays présentent un environnement plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales en 2021, alors qu'il n'y en avait que 12 en 2018, 9 en 2015, et 4 en 2012, à savoir, le Rwanda, le Kenya, le Ghana et la Tanzanie. Se sont ajoutés entre 2012 et 2015 la Zambie, le Zimbabwe, le Bénin, le Swaziland (Eswatini), le Sénégal et la Namibie. Puis se sont aussi ajoutés entre 2015 et 2018, le Niger, le Burundi, le Burkina, la Sierra-Leone, et le Kenya. En 2021 se sont ajoutés le Cameroun, Madagascar et le Malawi.

Le Kenya a rétrogradé, passant des pays favorables en 2015 (vert) aux pays plutôt favorables en 2018 (jaune) pour revenir au groupe des pays favorables. Deux autres pays ont rétrogradé : la Namibie, qui est passée du groupe des pays plutôt favorables en 2015 (jaune) à celui des pays plutôt défavorables en 2018 et en 2021 (orange), ainsi que la Tunisie, qui est passée du groupe des pays qui offrent un environnement institutionnel nécessitant d'importantes réformes (orange) en 2012 au groupe de pays offrant un environnement défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales (rouge) en 2015, avant de revenir aux pays classés orange en 2018 et 2021.

Vingt-cinq (25) pays en 2012, Vingt (20) pays en 2015, Vingt-Un (21) pays en 2018, Dix-Sept (17) pays en 2021 forment la tranche intermédiaire qui nécessite de sérieux efforts pour améliorer l'environnement institutionnel mis en place

par les États centraux pour les initiatives et actions des villes et collectivités territoriales (en orange). Entre 2012 et 2021, Onze (11) pays ont fait cet effort et se retrouvent dans la classe au-dessus en passant de la catégorie des pays orange à la catégorie des pays jaune. Ce sont : le Bénin, le Burkina, le Burundi, le Cameroun, Eswatini, Madagascar, le Malawi, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et la Zambie.

Treize (13) pays stagnent dans la même catégorie des pays nécessitant des réformes importantes (orange). Ce sont l'Angola, le Botswana, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Lesotho, le Mali, la Mauritanie, la Namibie, le Nigéria, le Tchad, et la Tunisie.

Dix-huit (18) pays en 2012, Dix-Sept (17) pays en 2015, Treize (13) en 2018 et Quatorze (14) pays en 2021 forment le peloton de queue des pays africains dont l'environnement institutionnel mis en place par les États centraux est défavorable aux initiatives et actions des villes et collectivités territoriales. De 2012 à 2015, deux (2) pays sont sortis de cette catégorie (rouge) pour rejoindre la catégorie immédiatement supérieure (orange) : le Malawi et Madagascar. Un seul pays, la Tunisie, a rejoint ce peloton de queue en provenance de la catégorie supérieure. Par rapport à 2012, Madagascar, le Malawi, les Seychelles, Djibouti et la Guinée-Conakry sont passés de la catégorie rouge à la catégorie orange. De 2012 à 2021, quatre (4) pays passent du groupe des pays où l'environnement est défavorable (rouge) à celui où l'amélioration de l'environnement nécessite des réformes importantes (Orange) ; ce sont le Togo, le Mozambique, Djibouti, les Seychelles.

Les analyses ci-dessus montrent que les progrès observés peuvent être réversibles, ce qui milite pour le maintien et le renforcement du plaidoyer en faveur de la décentralisation et des efforts de réformes en faveur d'un enracinement et approfondissement des politiques publiques de la décentralisation et de la dévolution des compétences aux villes et collectivités territoriales.

L'analyse de l'évolution sur la période 2012-2021 des indices des pays africains montre la forte contribution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, de la Performance des Collectivités territoriales, des stratégies urbaines et de la participation des populations à la gouvernance locale qui ont été pour beaucoup dans l'amélioration de l'environnement institutionnel mis à la disposition des villes et collectivités territoriales. Si la volonté politique des décideurs nationaux en faveur de la décentralisation a probablement été pour beaucoup dans l'amélioration des systèmes de transferts financiers aux collectivités territoriales, on doit mentionner que les progrès sont aussi venus de l'adoption des politiques et stratégies urbaines dans de nombreux pays africains, ce qui est signe encourageant relativement à la mise en œuvre du Nouvel agenda urbain des Nations Unies par les pays africains. ■

Figure 9  
Classement 2012, 2015, 2018 et 2021 des pays selon la qualité de l'environnement institutionnel national

	2012	2015	2018	2020	
Afrique du Sud	33	Afrique du Sud	36	Afrique du Sud	37
Ouganda	31	Ouganda	34	Ouganda	36
Maroc	30	Maroc	31	Tanzanie	35
		Kenya	30	Maroc	32
Kenya	28			Tanzanie	31
Rwanda	28	Zambie	29	Kenya	31
Ghana	20	Rwanda	28	Zimbabwe	29
Tanzanie	25	Tanzanie	28	Ghana	29
		Zimbabwe	28	Rwanda	28
Botswana	24	Bénin	27	Zambie	28
Nigéria	24	Ghana	26	Bénin	27
Sénégal	24	Namibie	25	Sénégal	27
Cameroun	23	Sénégal	25	Sierra Leone	27
Gabon	23	Eswatini	25	Burkina	27
Namibie	23		Burundi	25	Burkina
Zimbabwe	23	Botswana	24	Eswatini	25
Niger	23	Burundi	24	Niger	25
Sierra Leone	23	Malawi	24		Eswatini
Bénin	22	Niger	24	Madagascar	25
Burkina	22	Nigéria	24	Cameroun	25
Burundi	21	Burkina	23	Malawi	24
Erythrée	21	Cameroun	23	Namibie	24
Tchad	21	Gabon	23	Côte d'Ivoire	24
Mauritanie	21	Mali	23	Gabon	24
Lesotho	21	Mauritanie	23	Mauritanie	23
Eswatini	21	Sierra Leone	23	Botswana	23
Gambie	21	Tchad	23	Mali	23
Ethiopie	20	Erythrée	21	Nigéria	23
Angola	20	Gambie	21	Tunisie	23
Algérie	20	Lesotho	21	Tchad	23
Tunisi	20	Algérie	20	Érythrée	22
Zambie	20	Angola	20	Seychelles	22
Côte d'Ivoire	20	Côte d'Ivoire	20	Lesotho	22
Mali	20	Ethiopie	20	Gambie	22
		Madagascar	20	Djibouti	21
Sao Tome et P.	19		Djibouti	20	Seychelles
Djibouti	18		Ethiopie	20	Angola
Malawi	18	Sao Tome et P.	19	Angola	21
Madagascar	18	Tunisie	19	Lesotho	21
Congo	18	Djibouti	18	Algérie	21
Congo	17	Congo	17	Guinée	20
G.Équatoriale	17				Algérie
Egypte	17	Egypte	17	Sao Tome et P.	20
Mozambique	16	Guinée	17	Togo	19
Guinée	16	G.Équatoriale	17	Comoros	19
Togo	16	Mozambique	17	Congo	18
Seychelles	16	Guinée	17	Erythrée	18
DR Congo	15	Togo	16	DR Congo	18
Guinée Bissau	15	Comores	15	G. Équatoriale	18
Centrafrique	14	DR Congo	15	Egypte	18
Comores	13	Seychelles	15	Mozambique	17
Somalie	12	Guinée-Bissau	14	Libéria	17
Soudan	12	Somalie	13	G. Équatoriale	17
Libéria	11	Centrafrique	12	Egypte	16
		Soudan	12	Guinée-Bissau	13
		Soudan	12	Soudan	13
		Libéria	11	Somalie	12



# Profils des pays

---

## Indicateurs établis par CGLU Afrique avec le soutien de CA

### Indicateurs

1. Cadre constitutionnel
2. Cadre législatif
3. Démocratie locale
4. Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales
5. Ressources propres
6. Renforcement des capacités des administrations territoriales
7. Transparence
8. Participation citoyenne
9. Performance territoriales
10. Stratégie urbaine
11. Égalité des sexes
12. Changement climatique

Le score le plus élevé pour chaque indicateur est 4 et le plus bas est 1.

#### Partenaires

- Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique)
- Cities Alliance (CA)

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales et leur répartition entre les collectivités territoriales sont clairs et prévisibles, avec une utilisation déterminée au niveau national (transferts conditionnels).....	3
5	Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie totale pour déterminer l'assiette fiscale, les droits et les redevances et pour percevoir les recettes correspondantes ; l'accès aux marchés financiers est autorisé.....	4
6	Il existe un cadre national de référence au sein des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales.....	4
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	La législation nationale sur la participation citoyenne existe et est appliquée.....	4
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays prévoit 2 des mécanismes dans la lutte contre le changement climatique.....	2

## Explication de la notation

La Constitution de l'Afrique du Sud prévoit trois sphères de gouvernance : le gouvernement central, les provinces (au nombre de 9) et les collectivités territoriales (au nombre de 278). Il existe trois types de collectivités territoriales : 8 municipalités métropolitaines (catégorie A), 226 municipalités locales (catégorie B) et 44 municipalités de district (catégorie C). Les compétences des collectivités locales sont définies aux articles 151 à 164 de la Constitution. De plus, la Constitution stipule que les gouvernements locaux peuvent acquérir des pouvoirs supplémentaires à mesure qu'ils renforcent leurs capacités institutionnelles. En effet, l'article 156.4 de la Constitution précise que le gouvernement central et les Provinces délèguent certaines de leurs fonctions aux communes, à condition qu'elles aient la capacité d'exercer ces fonctions. Les pouvoirs sont dévolus progressivement, au fur et à mesure que les communes renforcent leurs capacités et deviennent financièrement viables. Les métropoles et grandes villes sud-africaines profitent de cette disposition pour élargir leur champ de compétences, au point que certaines villes disposent de budgets plus importants que leurs provinces environnantes.

Il existe des gouvernements locaux dans tout le pays et ceux-ci sont dirigés par des organes exécutifs et des conseils élus ; les élections les plus récentes ont eu lieu en novembre 2021. Cependant, chaque Province choisit l'un des trois types d'administration de ses collectivités locales : le système exécutif collectif (le pouvoir exécutif est exercé par un maire et un comité exécutif nommés par le Conseil) ; le système exécutif individuel (le pouvoir exécutif est exercé par un maire exécutif assisté d'un comité exécutif qu'il désigne) ; et le système plénier (le pouvoir exécutif est exercé par un conseil municipal).

La législation du gouvernement local prévoit la participation de la communauté à la gouvernance locale. La législation énonce les obligations des municipalités d'assurer la participation des communautés à la gouvernance et prévoit des mécanismes et des structures pour les communautés,

en particulier dans des domaines tels que la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

L'Afrique du Sud tente actuellement de récupérer une partie du terrain important perdu ces dernières années par l'affaiblissement systématique des institutions publiques à tous les niveaux, par le biais d'un processus connu sous le nom de « State Capture ». Rapport général du Vérificateur Général (AG) 2018/19 sur les résultats de l'audit MFMA publié le mercredi 1er juillet 2020, avec seulement vingt municipalités réalisant des audits irréprochables sur la période 2018/2019. Les audits de 28 communes n'étaient pas finalisés au 31 janvier 2020.

L'évaluation de la performance des collectivités locales est prévue par une disposition de l'article 155 de la Constitution, bien que les deux exigences de transparence et de performance efficace ne soient pas régulièrement respectées. Cependant, le Trésor National impose une discipline budgétaire et un contrôle rigoureux sur toutes les politiques publiques.

En Afrique du Sud, 67,9 % de la population vit dans des zones urbaines en 2020 - l'un des niveaux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique - le taux d'urbanisation atteindra 79,8 % en 2050. (*Perspectives de l'urbanisation mondiale, la révision de 2018*). Le gouvernement central élabore actuellement un cadre global de développement urbain intégré (IUDF) destiné à des consultations avec les principales parties prenantes.

Bien que la Constitution sud-africaine ne prévoit pas de quotas pour assurer une représentation adéquate des femmes dans les organes publics élus, « pas plus qu'il n'y a de quotas légaux établis pour les élections nationales ou provinciales », le Congrès national africain (ANC) au pouvoir est le seul parti politique en Afrique du Sud qui a une représentation 50/50 dans ses instances politiques.

À propos des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), tous les instruments politiques articulent en Afrique du Sud le rôle des acteurs infranationaux (gouvernements régionaux et

locaux) et mettent en évidence les interventions de soutien à orienter vers les Gouvernements.

## Domaines à améliorer

Avec une note de 40 sur 48, l'Afrique du Sud offre l'un des environnements les plus propices à l'action des villes et des gouvernements locaux selon les critères retenus. Cependant, certains domaines pourraient être améliorés, le plus urgent étant le respect de la législation et des politiques existantes et une action concertée contre la corruption au niveau des collectivités territoriales. En outre :

- **La première amélioration** serait de voir comment la planification à long terme et la gouvernance régionale/ de district soutiendront une planification et une coopération intergouvernementales accrues en vue d'un développement urbain amélioré. L'exigence actuelle de planification intégrée du développement est à la base d'une plus grande cohésion entre la planification intergouvernementale, les activités des ministères et des provinces et les programmes des gouvernements locaux, mais se concentre uniquement sur des horizons de planification de cinq ans.

Les PID devraient être intrinsèquement articulées au Cadre de développement spatial (SDF) où ce dernier est une stratégie à long terme (10, 20 ou même 30 ans) et la PID un moyen de mise en œuvre, avec des objectifs de performance clairs définis tous les cinq ans. Cela permettra aux plans à long terme de ne pas être affectés / modifiés lorsque de nouveaux Conseils prendront fonction

- **Deuxièmement, le Trésor national** et les parties prenantes examinent en permanence les cadres fiscaux des municipalités afin d'englober toutes leurs sources de revenus et leurs responsabilités en matière de dépenses. Actuellement, trois subventions inconditionnelles, dix subventions conditionnelles et sept subventions pour le renforcement des capacités sont disponibles, et une nouvelle subvention pour le développement urbain intégré et une subvention pour la restructuration municipale sont en cours d'élaboration. La part équitable des collectivités locales est également en cours de révision. Elle comporte trois volets dans la formule actuelle, soit un service de base, des services communautaires et des volets institutionnels. La composante services de base finance le coût de la prestation de services de base gratuits aux ménages pauvres. Les critères utilisés pour évaluer les transferts financiers font ressortir que ces transferts sont transparents, prévisibles et clairs mais comportent des restrictions dans la majorité des subventions afin d'améliorer l'efficacité et la redevabilité.

- **Le troisième domaine d'amélioration** est la capacité humaine des collectivités locales, car une capacité insuffisante a des répercussions négatives sur l'exécution des fonctions attribuées aux municipalités. Le gouvernement national a publié de nouvelles directives importantes sur les exigences minimales pour les postes clés et les efforts de renforcement des capacités pour mettre à niveau les capacités des municipalités. Cela s'applique en particulier aux petites communes rurales. Étant donné que les municipalités manquent d'expertise dans l'élaboration de projets et la mise en œuvre des investissements, certains fonds disponibles au niveau du gouvernement central ne sont pas transférés en raison d'un manque de projets satisfaisants. Cette situation renforce les positions des communes qui ont un haut niveau de

développement institutionnel et fragilise celles qui ont un faible niveau d'expertise. Des efforts d'harmonisation des salaires du personnel ont été entrepris, mais des disparités subsistent lorsque les salaires sont déterminés sur une base individuelle.

- **Le quatrième point à considérer** est la situation financière des petites villes et des municipalités rurales. La plupart des recettes des collectivités locales sont collectées par les municipalités elles-mêmes, mais la proportion des recettes provenant des transferts et des recettes propres varie considérablement d'une municipalité à l'autre. Les communes rurales pauvres tirent la plupart de leurs revenus des transferts, tandis que les communes urbaines mobilisent la majorité de leurs propres ressources. De meilleurs systèmes de réaligement financier doivent être mis en place pour les petites collectivités locales dans les zones rurales.

- **Le cinquième point à considérer** est le système de gestion de la performance des municipalités. La gestion de la performance des collectivités locales est régie par divers cadres législatifs et réglementaires. Cependant, étant donné les complexités entourant la gestion des performances dans les collectivités locales, il est nécessaire de déployer des mécanismes et des instruments/outils pour soutenir la fonctionnalité et l'efficacité de la gestion des performances dans les municipalités et pour améliorer la prestation de services et les résultats des audits. Entre autres interventions, le déploiement de technologies et de systèmes est essentiel afin d'avoir un impact beaucoup plus important dans le domaine de la gestion des performances des municipalités ; ce qui transformera en fin de compte le paysage municipal du PMS.

La réforme doit tenir compte de la réalisation de la représentation des sexes par les amendements à la loi électorale (1998), à la loi sur l'administration locale : structures municipales (1998) et à la loi électorale municipale sur l'administration locale (2000).

- **Le dernier élément à prendre en considération** est que les municipalités rencontrent un nombre important d'obstacles dans l'accès au financement pour la mise en œuvre des réponses au changement climatique de manière durable. Ajouté à cela, les dispositions prises dans les fiscaux s'avèrent souvent insuffisantes pour répondre aux besoins croissants des communes en ressources pour la mise en œuvre de solutions climatiques innovantes et évolutives. ■

### Bibliographie

- Accord de Paris sur le changement climatique.
- Agenda africain 2063 – « L'Afrique que nous voulons ».
- Auditeur général d'Afrique du Sud : Rapport général consolidé sur les résultats de l'audit des collectivités locales, 2018-19.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Loi de démarcation municipale de 1998.
- Loi de 2003 sur la gestion des finances municipales.
- Loi de 2004 sur les taxes foncières municipales.
- Loi sur la structure municipale.
- Loi sur le système municipal.
- Plan national de développement (PND), Vision 203.
- Objectifs de développement durable - Vision 2030.
- La Constitution sud-africaine de 1996 (révisée en 2005).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation..	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent...	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## 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'État 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 départements et par arrondissements. 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. Enfin, la loi no 11-10 du 22 juin 2011 redéfinit le code communal.

La Constitution algérienne ne prévoit pas de chapitres particuliers dédiés aux collectivités territoriales, mais l'article 15 précise cependant que « les collectivités territoriales de l'État sont la commune et la wilaya ; la commune est la collectivité de base ». La Constitution précise également que « 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) et 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 territoriales des compétences transférées.

L'ensemble du territoire algérien est communalisé et les communes algériennes sont dirigées par des conseils et des exécutifs élus. Les dernières élections communales et de wilayas sont prévues pour le samedi 27 novembre 2021.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont imprévisibles et irréguliers. Ils sont en outre insuffisants car il y a une évidente inadéquation entre les attributions des collectivités territoriales et les ressources qui leur sont allouées. La Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales (CSGCL) gère

deux lignes : le Fonds de Solidarité et le Fonds de Garantie. Le Fonds de Solidarité vise deux types d'opérations, la péréquation et la subvention d'équipement : a) 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 des collectivités territoriales. Les fonds de péréquation prennent en considération le nombre d'habitants et la situation financière des collectivités territoriales. Les fonds de péréquation représentent 5 % du budget du Fonds de Solidarité. Des subventions exceptionnelles d'équilibre peuvent également être allouées aux collectivités qui sont dans une situation financière difficile ne leur permettant pas de couvrir les charges obligatoires (salaires, frais d'électricité, d'eau, téléphone, et autres) ou, qui doivent faire face à des situations de catastrophes, calamités naturelles et autres, et b) les subventions d'équipement alimentent la section équipement des budgets locaux. Ces subventions représentent 40 % du Fonds de Solidarité. Elles financent des investissements dans divers domaines tels que l'eau potable, l'assainissement, l'électrification, et autres. 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 nouvelles ressources, 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 territoriales dont l'application effective a commencé en 1992, son taux, qui était de 17 %, a été ramenée récemment à 15 %, ce qui représente une moins-value considérable pour les collectivités territoriales.

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, qui 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 territoriales n'existe au niveau national.

La législation algérienne prévoit de soumettre les comptes des collectivités territoriales 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.

Avec un taux d'urbanisation de 73,7 % en 2020 (et probablement de 84,5 % en 2050), l'Algérie doit gérer une armature urbaine de plus en plus dense : de l'indépendance au début des années 2000, le nombre d'agglomérations entre 5000 à 20 000 habitants est passé de 95 à 580. Une réflexion est en cours pour élaborer une nouvelle stratégie urbaine.

La loi organique de 2012 impose un quota de 30 % de femmes, mais leur positionnement dans les listes diffère d'une formation politique à une autre, d'un lieu de candidature à un autre, comme il reste lié à d'autres considérations.

Les collectivités territoriales ne sont pas impliquées dans les programmes et projets nationaux de lutte contre les changements climatiques.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 22 sur 48, l'Algérie fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Les avancées vers un environnement favorable nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** devrait être de clarifier le transfert de compétences aux collectivités territoriales. En effet, les textes légaux confèrent d'importantes attributions aux collectivités territoriales. La commune est dotée d'une clause de compétences générales. 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 formes de régie* ». Le domaine des compétences des communes est si large qu'il couvre pratiquement tous les secteurs d'activités en plus des activités classiques exercées au nom de l'État comme l'état civil, le service national, les élections, et autres. Il y a une évidente inadéquation entre ces nombreuses compétences reconnues aux collectivités territoriales et les moyens humains et financiers qui leur sont attribués. Résultat, ce sont les services déconcentrés de l'État 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 territoriales. Il est donc nécessaire et urgent de redéfinir les compétences des collectivités territoriales pour éviter un déséquilibre trop important avec les moyens qui leur sont attribués. La réforme devrait soit, confirmer la clause des compétences générales, auquel cas, ce sont les moyens alloués aux collectivités territoriales qui devraient être redimensionnés pour leur permettre d'exercer leurs missions, soit, réinterroger la clause de compétence générale, et à ce moment-là sans doute, recourir à un transfert par blocs de compétences plus favorables à une meilleure définition de la prise en charge des compétences par étapes.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement des collectivités territoriales tant au niveau de la fiscalité locale qu'au niveau des transferts financiers de l'État aux

collectivités territoriales. Il est nécessaire de revoir les mécanismes de transferts et de les rendre plus transparents et visibles pour les collectivités territoriales. Dans cet exercice, la plus grande attention devrait être accordée au principe de subsidiarité et aux relations financières entre collectivités territoriales de niveaux différents (communes et wilayas).

- **La troisième réforme** devrait concerner la mise en place de mécanismes favorisant l'amélioration de la gestion locale. D'énormes problèmes de gestion budgétaire des collectivités territoriales ont entraîné dans le passé un déficit structurel que l'État essaie de maîtriser. En 2007, environ 980 communes étaient déficitaires ; en 2008 ce chiffre est passé à près de 1 200. À travers la loi complémentaire sur les finances de 2008, l'État 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 territoriales. 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'audits. Ces évaluations devraient être systématiquement effectuées et publiées, 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 territoriales. En 1980-1981, le ministère de l'Intérieur avait lancé une opération de recrutement de cadres universitaires ; quelques années plus tard, presque tous les cadres recrutés ont abandonné leurs postes. 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'attention des maires. Ces deux initiatives n'ont eu aucun 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 territoriales que sont l'École Nationale d'Administration (ENA) et l'Université de Formation Continue (UFC). La réforme devrait également traiter du statut du fonctionnaire territorial et des modalités de fidélisation des cadres formés aux collectivités territoriales, notamment par de meilleures perspectives de carrière et de meilleures conditions de travail.

- **La dernière réforme** a trait à la lutte contre le changement climatique. L'objectif d'ici 2030 est de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 7 % à 22 %, de réduire la consommation nationale d'énergie fossile de 10 %, d'avoir 25 % à 30 % d'énergie renouvelable dans la production d'électricité (soit 22 000 MW), de réduire le volume des gaz torchés à moins de 1 %, de convertir un million de véhicule au GPL/c et 20 000 autobus au GNC, d'organiser le reboisement de 1,5 million d'hectares. Cet objectif ne peut être atteint sans la pleine implication des villes et collectivités territoriales. C'est pourquoi il est important de spatialiser le CDN et d'aménager l'accès des territoires aux fonds climat. ■

### Bibliographie

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

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus.....	4
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent....	3
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.....	1
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de propotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

La Constitution de 1975 de la République d'Angola consacre la notion d'autonomie locale (*autarquias*) ainsi que d'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales administrées par des organes élus. En dépit de ces articles de la Constitution, le gouvernement angolais, dirigé par un parti unique, est resté centralisé. De 1975 à 2002, l'Angola a été le théâtre d'un long conflit armé qui a sérieusement entravé son processus de développement. La Constitution de 1992 a aboli le régime à parti unique et renforcé la déconcentration progressive du pays, en attribuant pour la première fois davantage de pouvoirs aux gouverneurs de provinces. À la suite de cette période, le pays a de nouveau sombré dans la guerre civile.

En 1999, l'Angola a relancé son processus de décentralisation via la loi n° 17/99 du 29 octobre 1999, laquelle a mis en place des structures gouvernementales à l'échelle provinciale, municipale et communale. Ce n'est qu'en 2007 et 2008 que l'Angola a véritablement élaboré une politique cohérente en définissant la stratégie de décentralisation et le cadre juridique visant à renforcer les responsabilités des collectivités territoriales. Le document de vision à long terme de l'Angola (« Angola Visão 2025 ») et son plan stratégique pour 2009-2013 ont tous deux confirmé l'importance de la décentralisation. La loi n° 02/07 sur l'administration locale fixe les responsabilités des collectivités territoriales et officialise la participation des citoyens au processus décisionnel via la nomination de conseils provinciaux et municipaux.

Sur le plan administratif, l'Angola compte 18 provinces, 163 municipalités et 532 communes divisées en quartiers ou villages. Les communes sont des sous-divisions des municipalités.

La Constitution de 2010 fait expressément mention des collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance et précise les fonctions et responsabilités qui leur sont reconnues. Les articles 213 à 222 définissent les responsabilités des collectivités territoriales et organisent leur cadre de fonctionnement.

Les lois et règlements qui permettront de mettre en œuvre le transfert de responsabilités n'ont pas encore été adoptés ; les collectivités territoriales n'ont qu'un léger impact sur la prestation des services publics locaux.

Les assemblés et les organes exécutifs de l'ensemble du pays sont désignés par le gouvernement. Les premières élections locales programmées en 2020, ne se tiendront vraisemblablement pas en 2021 selon les dernières nouvelles.

En Angola, les différents transferts aux collectivités territoriales sont difficiles à prévoir, ce qui entraîne des difficultés considérables en matière de planification budgétaire au niveau provincial et municipal.

Depuis 2006, les compétences fiscales des collectivités territoriales ont été renforcées : elles sont habilitées à fixer la base d'imposition et le niveau des impôts locaux. Toutefois, les collectivités territoriales ne sont pas en charge de la perception des recettes issues de tous les impôts locaux.

L'Angola possède une stratégie nationale visant à renforcer les capacités des administrations locales, mais pas de cadre de référence national définissant les qualifications et responsabilités du personnel des collectivités territoriales.

Les audits ne sont menés ni fréquemment ni de façon systématique.

Les lois nationales visent à assurer la promotion de la participation citoyenne via le Conseil municipal de consultation et dialogue social (Conselho Municipal de Auscultação e Concertação Social ou CMACS). Cet espace de dialogue n'est pas en place dans les collectivités territoriales.

L'Angola n'a aucune loi sur l'évaluation des performances des collectivités territoriales, et ne dispose pas non plus de stratégie urbaine.

L'Angola n'est doté d'aucune disposition législative en matière d'égalité des sexes.

Les collectivités territoriales n'interviennent pas dans les programmes et projets nationaux liés au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 23 sur 48, l'Angola est l'un des pays où le cadre en place est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Six réformes sont suggérées afin d'améliorer le le cadre d'action des villes et des collectivités territoriales.

- **La première réforme** devrait permettre d'assurer le respect des dispositions constitutionnelles. L'article 220 de la Constitution indique que les assemblées et les organes exécutifs des collectivités territoriales sont élus ; les gouverneurs des provinces, municipalités et communes doivent donc être élus. Une mesure législative devrait renforcer la participation des hommes et des femmes à la gouvernance locale en instaurant un quota favorisant l'égalité des sexes.
- **La deuxième réforme** devrait porter sur le transfert des responsabilités aux collectivités territoriales. La loi n° 02/07 sur l'administration locale a été la première loi à attribuer aux municipalités d'importantes responsabilités pour la distribution, la gestion et le maintien des services d'eau et d'électricité. Pourtant, les ministères compétents continuent d'intervenir à l'échelle locale et le chevauchement des responsabilités entre les provinces, les municipalités et les communes est à l'origine de nombreux conflits de juridictions.

La définition des responsabilités au niveau des collectivités territoriales reste vague. À titre d'exemple, l'éducation et la santé relèvent à la fois des provinces et des municipalités. Il serait utile de clarifier et préciser les responsabilités exclusives de chaque niveau de gouvernance locale et de la région métropolitaine de la capitale, ainsi que les responsabilités partagées entre les différents niveaux de gouvernance.

- **La troisième réforme** devrait s'attaquer au financement de la décentralisation. Le Fonds de soutien à la gestion municipale (Fundo para a Gestão Municipal ou FUGEM), créé en 2008 afin de transférer les fonds directement aux municipalités, a constitué une avancée majeure dans l'application de la loi n° 02/07. Les transferts du FUGEM ne sont pas calculés sur la base d'une formule ; il semble que les collectivités territoriales reçoivent la même quantité de fonds quels que soient leur taille, leur situation démographique, leurs niveaux de pauvreté, et les services existants fournis. Ces transferts sont effectués ponctuellement et sont imprévisibles.

Quant aux recettes des collectivités territoriales, environ 85 % de l'ensemble des recettes fiscales sont perçus par le gouvernement national, et le reste est perçu par les provinces. Bien que la loi n° 02/07 prévoie la possibilité pour les communes de percevoir des recettes issues de plusieurs sources, elles ne sont en réalité, pas en mesure de percevoir leurs propres impôts. Dans la pratique, les communes constituent les lignes budgétaires d'un budget qui est géré au niveau national. Les municipalités ne sont pas autorisées à emprunter des fonds, à investir, ou à administrer leurs propres actifs.

La réforme devrait prévoir des transferts de fonds du gouvernement national aux collectivités territoriales et veiller à ce que les collectivités territoriales aient véritablement leur mot à dire lors des décisions relatives aux dépenses publiques locales. La réforme devrait également porter sur la fiscalité des collectivités territoriales, cet axe devant être renforcé afin de consolider le principe d'autonomie locale. Jusqu'à présent, il n'existe

aucun contrôle des fonds du FUGEM ; le versement et l'utilisation des fonds ne font l'objet d'aucune supervision et ne bénéficient d'aucun soutien technique. La réforme devrait analyser les modalités qui permettraient de relancer l'organisme d'audit (Tribunal de Contas) afin qu'il vérifie les comptes des collectivités territoriales.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités des collectivités territoriales. En dépit de l'existence de l'Institut de formation à l'administration locale (Institut de Formação Administração na Local ou IFAL), l'expertise en matière d'administration locale est faible. Le gouvernement national est chargé de l'embauche du personnel local, et les collectivités territoriales n'ont aucun droit de regard sur le volume ou la qualité des effectifs locaux. Les modules de formation de l'IFAL ont un faible impact car ils ne s'adressent qu'à des dirigeants municipaux (qui sont des personnes nommées sur décision politique) et ils ne couvrent que les aspects liés au cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. La formation technique du personnel peu qualifié à la gestion financière, aux audits, à la planification et à l'établissement d'un budget, est limitée, voire inexistante.

Le décret n° 09/08 sur le Paradigme des statuts des gouvernements des provinces, des administrations municipales et communales (Paradigma Dos Estatutos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunas Administrações Municipais e Comunas) a tenté de définir l'organisation technique des collectivités territoriales afin d'appliquer la loi de 2007. La réforme devrait proposer un cadre de référence fixant les qualifications et les responsabilités du personnel, ainsi qu'une stratégie nationale de formation des ressources humaines pour les collectivités territoriales.

- **La cinquième réforme** a trait à la stratégie urbaine le taux d'urbanisation de l'Angola s'élevait à 66,8 % en 2020, et il devrait atteindre 80,4 % d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). La stratégie urbaine devrait mettre l'accent sur la planification territoriale et la création de centres de développement régionaux. Elle devrait également élaborer un mécanisme de financement visant à intégrer les établissements, pas encore complètement intégrés dans les villes qui ont accueilli des réfugiés pendant des décennies.
- La dernière réforme devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique. Les collectivités territoriales devraient être habilitées à élaborer des projets bancables et avoir accès aux fonds pour le climat. ■

### Bibliographie

- Constitution de 2010 de l'Angola.
- Loi 17/99 du 29 octobre 1999 sur les collectivités territoriales.
- Loi 02/07 sur l'administration locale.
- Plan stratégique du gouvernement angolais 2009-2013.
- Vision Angola 2025.
- World Bank. Local Development Project Appraisal Document.

**Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales**

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation..	3
2	Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la constitution ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre....	2
3	Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés par une autorité extérieure. formule transparente. Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés par une autorité extérieure.....	2
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente. fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Existence et mise en œuvre de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales suivant un calendrier et dans des délais précis appliqués.....	4
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement irréguliers des performances des collectivités territoriales.....	2
9	Évaluations irrégulières des performances des collectivités territoriales.....	2
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	2
12	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	2

**Justification de la notation**

L'histoire de la décentralisation au Bénin a commencé avec le multipartisme en 1990. La Constitution en son titre X, article 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'État doit veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. La Constitution met en place une législation spécifique pour régir entre autres la coopération décentralisée, l'emprunt, les rapports avec l'État, les ressources financières, etc. L'ensemble du territoire est couvert par des collectivités territoriales, et est divisé en 12 départements et 77 communes. Il n'y a pas de distinction entre les communes urbaines et communes rurales, mais des communes de droit commun et des communes à statut particulier qui sont les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou.

Sept domaines de compétences sont transférés aux communes selon 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 de circulation, de sécurité et de communication. Dans la pratique, des pans entiers des politiques sectorielles continuent à être mis en œuvre par les administrations centrales.

D'autre part, depuis 2016, le Gouvernement a mis en place plusieurs agences pour, selon la version officielle, accélérer la mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG). Il n'en demeure pas moins que dans les faits, cette « agencification » se traduit par une recentralisation de la mise en œuvre des politiques sectorielles comme la santé et l'éducation.

Les dernières élections locales ont été organisées le 17 mai 2020 sur l'ensemble du territoire national. Par loi 2020-13 de juin 2020, les conseillers communaux, le maire et ses adjoints, ainsi que les chefs d'arrondissement ne sont plus élus par leurs pairs. Ils sont désormais directement désignés

par le parti politique qui a obtenu la majorité absolue des conseillers élus. Ainsi, ce parti désigne le maire, les adjoints au maire et les chefs d'arrondissement et transmet la liste au préfet qui se charge de convoquer la première session qui sera consacrée à leur installation officielle. A défaut de la majorité absolue par un parti politique, la commune est dirigée sur la base d'un accord de gouvernance signé par les partis ayant obtenu des conseillers dans la commune. Les postes sont ainsi répartis entre lesdits partis politiques.

Le Bénin dispose depuis 2008 d'un mécanisme de transfert des ressources de l'État aux communes à travers le Fonds d'appui au développement des communes (FADeC). Sa mise en œuvre se traduit par l'inscription dans le budget général de l'État d'une ou de plusieurs lignes de crédit destinées à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Ces crédits sont couverts aussi bien par les ressources nationales que par les ressources venant des PTF. Les fonds sont attribués aux communes sous forme de dotations annuelles, suivant une clé de répartition définie par la CONAFIL.

L'assiette et la base des impôts locaux sont déterminés par l'assemblée nationale, et le recouvrement du produit des impôts est assuré par les services de l'État. Pour la contribution foncière sur les propriétés bâties, la marge de manœuvre des CL varie entre 4 et 8 %. Il faut noter la possibilité pour les communes béninoises de recourir au marché financier sur la base de certaines conditionnalités.

Le Bénin a un référentiel des métiers et une stratégie de formation mise en œuvre par le biais du Centre de formation de l'administration locale (CeFAL) qui est opérationnel depuis 2013.

Les textes d'orientation de la décentralisation prescrivent la réalisation d'audits annuels. Cette disposition est mise en œuvre par le biais d'audits du Fonds d'appui au développement des communes (FADEC). Ces derniers sont réalisés annuellement depuis quelques années par le biais de la CONAFIL.

Il n'existe pas de législation sur l'évaluation des performances des communes. Il faut relever, par contre, l'exercice conduit dans le cadre du Fonds d'Appui au

Développement des Communes (FADEC). Cependant, cette mesure de la performance laisse peu de place à l'évaluation de la fourniture des services et à l'accès des populations à ces services.

Le Bénin ne dispose pas d'une législation spécifique sur la participation, mais il existe des cadres locaux de concertation, et des démarches de suivi-contrôle citoyen. Les communes procèdent annuellement à la reddition des comptes.

L'élaboration et l'adoption d'un agenda spatial complète 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.

Le Bénin dispose d'un arsenal juridique relatif à la participation et à la place de la femme dans la politique nationale et locale, lequel se traduit par l'existence de quota de femmes sur les listes électorales et en position d'éligibilité.

Enfin, le cadre institutionnel du Bénin prévoit l'inclusion des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de l'agenda national sur la lutte contre le changement climatique. Le Fonds National d'Environnement et de Climat (FNEC), accrédité au Fonds Vert Climat (FVC) renforce les capacités des acteurs régionaux en matière de procédures et modalités pour soumettre des requêtes d'une part et d'autre part finance des projets de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une notation globale de 29 sur 48, le Bénin fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** concerne la consolidation des transferts aux communes. Certes, d'importants efforts ont été consentis depuis la mise en place du FADeC. Cet effort mérite d'être poursuivi pour permettre aux CL de disposer de ressources équivalentes aux compétences qui leur sont transférées et de répondre aux attentes des populations au niveau de l'accès aux services de base. Il conviendrait de procéder à un véritable état des lieux des transferts de compétences et de ressources afin de donner aux communes les moyens pour réaliser leurs missions.
- **La deuxième** est celle de la fiscalité locale. Plus que la centralisation de la chaîne fiscale et le fait que les communes soient exclues de cette chaîne, ce sont les interventions de l'État (les différents régimes d'exonération) qui fragilisent l'autonomie financière locale. Le projet de relecture du code des investissements en cours, lequel prolonge les périodes d'exonération, n'est pas fait pour arranger la situation financière des communes. La réforme devrait consolider les dispositifs institutionnels qui protègent les ressources des communes, y compris, pourquoi pas, le recours juridictionnel.
- **La troisième réforme** concerne l'efficacité locale en matière de prestation des services publics locaux qui mérite un ajustement. L'évaluation des performances des communes dans la délivrance des services publics locaux devrait prendre une place importante parmi les éléments à améliorer. Dans un pays où la subsidiarité va de plus en plus

être renforcée avec une élévation de la part des dépenses publiques des communes, le renforcement de la qualité de la dépense publique au niveau local est un impératif afin d'atteindre une offre de services efficiente. L'amélioration devrait s'appuyer sur l'initiative déjà développée par l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB).

- **La capacité locale mérite** aussi une attention particulière dans le cadre des réformes à mettre en place. La législation consacre les communes comme maître d'ouvrage, mais en dehors des communes à statut particulier qui disposent d'un personnel de qualité bien formé, de nombreuses communes ne disposent pas de ressources humaines adéquates pour la pleine prise en charge des compétences transférées. Certes, il existe une stratégie nationale de renforcement des capacités des communes et un référentiel de métiers avec des modules de formation élaborés fournis par le CeFAL, mais ces outils n'ont pas été appliqués à toutes les communes. Pendant longtemps il y a une perte des ressources humaines locales compétentes formées par les communes du fait de l'absence prolongée d'un statut pour les agents des collectivités territoriales. Ce statut a été voté en 2015.
- **L'autre besoin de réforme** concerne la gouvernance locale, particulièrement le volet de la participation des citoyens 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 ni aucun dispositif ne prévoit la participation des populations à la gestion des affaires locales. Le principe de la participation des populations au travers des cadres de concertation, est aujourd'hui devenue réalité dans de nombreuses communes. Cependant, la réforme devrait renforcer la mise en œuvre de l'article 2 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 sur l'organisation de la démocratie à la base qui gagnerait à être systématisée et généralisée.

L'opérationnalisation de la stratégie urbaine doit également faire l'objet d'attention. Avec un niveau d'urbanisation de 48,4 % en 2020 le Bénin atteindra un taux de 65,4 % en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision). L'instrumentation institutionnelle et financière de la stratégie urbaine nationale est plus que jamais un impératif.

- **Enfin**, pour ce qui est du changement climatique, le cadre institutionnel national doit prévoir l'élaboration d'un plan climat local, la tenue de rapports sur la mise en œuvre de ce plan, et l'accès des communes à la finance climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution de 1990.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation de l'Administration dans la République du Bénin.
- Loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes dans la République du Bénin.
- Loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant sur l'organisation des communes à statut particulier.
- Loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant sur le régime financier des communes dans la République du Bénin.
- Loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant sur le régime électoral, communal et municipal dans la 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.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La Constitution est neutre sur la question des collectivités territoriales.....	2
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les montants des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une certaine latitude pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence des métiers au sein des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales qui s'applique à toutes les collectivités territoriales du pays.....	4
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique. ....	1

## Explication de la notation

Le Botswana a l'une des plus anciennes politiques de décentralisation en Afrique. Les documents fondateurs de la décentralisation – la loi sur les collectivités locales (conseils de district) et la loi sur les cantons – datent de 1965. Ces lois ont par la suite été abrogées et remplacées par la loi sur les collectivités locales N°8 2012. La Constitution du Botswana est neutre sur le sujet de la décentralisation et ne contient aucun chapitre ou article consacré au gouvernement local. Cependant, le Botswana a deux sphères de pouvoir : le gouvernement central et les gouvernements locaux.

Le gouvernement local au Botswana comprend deux types d'administration locale : dix districts ruraux et six districts urbains (quatre conseils municipaux, deux conseils communaux).

Le cadre législatif du Botswana définit clairement l'action des villes avec une répartition claire des responsabilités entre les différentes sphères de gouvernance. Les maires des conseils de districts sont élus au suffrage indirect, tandis que les maires des conseils communaux sont élus au suffrage direct. Tous les maires sont non exécutifs, La durée du mandat des maires est la moitié de celle du conseil. Les dernières élections locales ont eu lieu en octobre 2019.

Les transferts fiscaux du gouvernement central aux collectivités locales sont imprévisibles. En général, le montant national de ces transferts n'est pas déterminé avec précision au niveau national. Au Botswana, le soutien financier du gouvernement central aux collectivités locales passe par trois mécanismes : 1) un système de subventions pour compenser la charge des responsabilités transférées (le Revenue Support Grant), dont la capacité de revenu représente près de la moitié des revenus locaux ; 2) un système de prêts des collectivités locales (le Fonds du service de la dette publique) ; et 3) des dotations d'équipement. Lors de sa création en 1994, la Revenue Support Grant a adopté une formule de répartition aux collectivités locales tenant compte de la taille de la population, de l'éloignement de la capitale administrative et de la superficie de la collectivité locale concernée. En 1997, cette formule a été révisée pour tenir

compte des investissements en capital, de la mobilisation des recettes locales et des coûts de fonctionnement des collectivités locales.

Pour les collectivités locales, la contrainte vient du niveau de la prévisibilité de ces transferts. Le Ministère des Collectivités Locales mobilise les ressources de l'Etat et les transfère aux autorités locales. Le ministère des Finances et de la Planification du développement fixe les plafonds financiers.

Les collectivités locales sont légalement autorisées à percevoir des taxes. La fiscalité locale diffère selon le type de gouvernement territorial : les conseils de district prélèvent principalement des impôts locaux, tandis que les conseils communaux prélèvent des impôts fonciers également et des taxes professionnelles. Les recettes propres représentent à peine 10 à 30 % des budgets locaux.

Le Botswana est l'un des rares pays à disposer d'un cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales et d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des collectivités locales qui est effectivement mise en œuvre pour toutes les collectivités locales. Le pouvoir de recruter du personnel de soutien est délégué au niveau local.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique en mai 2010, le personnel des administrations centrale et locale est placé sous l'autorité de l'administration centrale, en particulier les services aux entreprises du ministère des collectivités locales. L'administration locale couvre des secteurs tels que le Trésor, l'éducation, la santé, la technologie, le développement et la planification sociale, et les services communautaires. Il convient de noter que le Botswana s'est appuyé sur les réalisations du service de gouvernement local unifié (ULGS) mis en place au début des années 1980 qui a progressivement amélioré la qualité des ressources humaines. Le renforcement des capacités comprend la formation ainsi que l'amélioration de la structure des salaires, des conditions de travail et du bien-être du personnel. Le programme a eu un effet stabilisateur sur les administrations locales en diminuant le renouvellement des cadres locaux.

La loi prévoit des audits des collectivités locales. Dans la pratique, il existe trois voies pour auditer les comptes des gouvernements locaux : Le Contrôleur Général est chargé d'auditer les comptes de tous les gouvernements locaux chaque année. Le Comité des comptes publics des collectivités locales mis en place par le ministère des Collectivités locales examine périodiquement les comptes des collectivités locales. Enfin, la Direction de lutte contre la criminalité économique et la corruption peut vérifier les comptes des gouvernements locaux, en réponse à des plaintes. Dans la pratique, les audits sont occasionnels. Les lois et réglementations du Botswana ne prévoient pas de mesurer la performance des collectivités locales en matière de prestation de services publics locaux.

Le Botswana n'a pas non plus de lois sur la participation des citoyens. Il dispose d'espaces locaux de concertation, notamment les assemblées villageoises (appelées « kgotla ») et les Comités villageois de développement (VDC).

Le Botswana ne dispose actuellement pas de stratégie urbaine.

Aucune mesure efficace n'a été mise en place pour promouvoir la participation des femmes aux processus électoraux ainsi que leur représentation politique.

Les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans l'élaboration des contributions déterminées au niveau national (CDN) et leur mise en œuvre.

## Propositions de réformes

Avec un score global de 25 points sur 48, le Botswana est l'un des pays dont la progression vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiterait des réformes majeures.

- **La première réforme** devrait porter sur les finances des collectivités locales, en particulier les transferts du gouvernement central aux collectivités locales et les recettes propres des collectivités locales. Pour les transferts, la principale contrainte pesant sur les collectivités locales est la prévisibilité. Les réflexions devraient commencer par une refonte des transferts du gouvernement central vers les collectivités locales, dans le but de déterminer à la fois le montant annuel ou la part annuelle des ressources publiques à transférer aux collectivités territoriales et des mécanismes transparents et prévisibles pour exécuter et répartir les transferts entre les collectivités territoriales.

Les discussions sur les revenus propres devraient viser à donner aux collectivités locales plus de latitude pour déterminer leur propre assiette de recettes avec le moins d'intervention possible de l'administration centrale. La question de l'articulation des transferts de ressources et de l'efficacité dans la mobilisation des revenus propres, notamment pour les communes urbaines, doit également être posée.

- **La deuxième réforme** suggérée concerne la mise en place d'un système d'évaluation des performances des collectivités locales pour la gestion administrative et financière et la fourniture de services à la population. Des lois et des règlements doivent être établis pour créer un tel système d'évaluation national, qui est nécessaire pour que les gouvernements locaux du Botswana améliorent considérablement l'efficacité de leurs actions dans l'exercice de leurs mandats.

- **La troisième réforme** devrait porter sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie urbaine pour le Botswana. En l'espace de dix ans, le pays a doublé la part de sa population vivant en milieu urbain, passant de moins de 10 % en 1971 à 18 % en 1981. Au cours de la décennie suivante, entre 1981 et 1991, la part urbaine de la population totale a plus que doublé, passant de 18 % à 45 %. Après les années 1970 et 1980 avec des taux de croissance urbaine de plus de 10 pour cent, les années 2000 ont connu une baisse significative de la croissance urbaine, qui avoisine désormais les trois pour cent par an. Selon les estimations de l'ONU, le Botswana est urbanisé à 70,9 % en 2020 et ce chiffre devrait atteindre 83,9 % d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*).

La structure urbaine se densifie. En 1971, il n'y avait que deux villes en plus de la capitale, Gaborone : Lobatse et Francistown. Puis, deux nouvelles villes se sont développées sur des sites miniers, Palapye et Tlokweng. Depuis 1991, de nombreux villages traditionnels ont été déclarés régions d'aménagement. Compte tenu du fait que la majorité de la population du Botswana vit désormais en ville, la question de la gestion de l'urbanisation est devenue un enjeu majeur pour le développement du pays, d'autant plus que plus de la moitié de la population vit dans un rayon de 100 km autour de Gaborone. Une stratégie urbaine nationale doit s'appuyer sur une meilleure connaissance et une prévision de la dynamique d'urbanisation et proposer des modalités juridiques, institutionnelles, organisationnelles et financières de mise en œuvre.

- **La quatrième réforme** porte sur la promotion de l'égalité des sexes lors des élections. Actuellement, le gouvernement ne compte que 14 pour cent de femmes, ce nombre étant un peu plus élevé dans les collectivités locales, soit 19 pour cent. La réforme devrait proposer un quota pour favoriser l'équité entre les sexes dans les structures gouvernementales locales.

- **La dernière réforme** portera sur la territorialisation de la Contribution Déterminée au niveau National. Les districts et les mairies doivent être éligibles aux fonds climat et ils doivent être habilités à développer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables qui répondent aux critères de la MNV (Mesure, Notification et Vérification) tels que spécifiés dans l'Accord de Paris. ■

### Bibliographie

- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- *Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Botswana Desk, Final Report, USAID 2010* (Évaluation comparative de la décentralisation en Afrique : Bureau du Botswana, USAID 2010).
- Constitution du Botswana de 1966.
- Loi sur les conseils de district des collectivités locales de 1965.
- Loi sur les cantons de 1965
- Poteete, Amy & Mothusi, Bashi et Molaodi, Daniel. (2014). *Decentralization in Botswana: Political and Economic Obstacles to Democratic Decentralization* (Décentralisation au Botswana : Obstacles politiques et économiques à la décentralisation démocratique). 23 - 43.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation...	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales 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, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Le Burkina Faso s'est engagé dans la décentralisation avec la Constitution du 2 Juin 1991 qui la consacre notamment dans son article 143, qui stipule que le Burkina Faso est organisé en collectivités territoriales. Cette nouvelle dynamique de la décentralisation impulsée par la Constitution prend progressivement corps avec l'adoption des cinq (5) premières lois de décentralisation en 1993 et, dans un premier temps, les élections municipales dans 33 communes de plein exercice en 1995, puis dans un second temps dans 49 communes urbaines en 2000.

Avec l'adoption de la loi n° 055/2004/AN du 21 décembre 2004 portant sur le code général des collectivités territoriales (CGCT) et la tenue des élections municipales du 23 avril 2006, la mise en place effective d'organes délibérants dans treize (13) régions et collectivités territoriales, et dans trois cent cinquante et une (351) communes composées de quarante-neuf (49) communes urbaines et de trois cent deux (302) communes rurales, constitue un acquis majeur dans le processus de décentralisation au Burkina Faso. Cet acquis a été confirmé par la tenue des dernières élections locales en 2016.

Le CGCT identifie onze (11) blocs de compétences à transférer aux collectivités territoriales. Dans le cadre de l'application de la règle de progressivité, le transfert des compétences aux CT s'est réalisé en trois (3) phases correspondant à trois périodes : 2006-2009, 2009-2014 et à partir de 2014. A partir de 2014, l'ensemble des onze (11) blocs de compétences ont été transférés aux régions et aux communes, chacun dans des domaines bien précis. Cinq (5) décrets, une quarantaine d'arrêtés et quatre (4) protocoles d'opérations ont été pris ou élaborés dans le cadre du transfert et de la mise en œuvre des compétences transférées. Au titre des décrets d'application, il faut relever leur caractère complet et diversifié du point de vue des aspects du CGCT qu'ils réglementent. L'ensemble de ces décrets d'application ont été adoptés, mais leur application n'est pas effective.

La loi n° 14-2006/AN du 9 mai 2006, portant sur la détermination des ressources financières et des charges

des collectivités territoriales donne aux CT les grandes orientations sur l'élaboration et le vote de leur budget, et, détermine également leurs ressources et leurs charges financières. Les ressources financières font l'objet d'un transfert annuel aux collectivités territoriales pour leur permettre de prendre en charge les compétences transférées.

Ces transferts financiers en accompagnement des compétences transférées, sont devenus effectifs à partir de 2009. Ils se font à travers des arrêtés interministériels ou arrêtés conjoints entre les ministères concernés par les compétences transférées et les ministères en charge des finances et de la décentralisation. D'autre part, une Agence Nationale d'Appui au Développement des Collectivités Territoriales (ANDCT) a été créée en remplacement du Fonds Permanent de Développement des Collectivités (FPDC).

Les recettes propres des collectivités territoriales sont constituées principalement des recettes fiscales et des recettes non fiscales. La collecte de ces ressources fiscales est du domaine exclusif des services de l'État.

En matière de renforcement des 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 collectivité territoriale à l'ENAM) ou créés (création de treize (13) Instituts régionaux d'administration) dans les 13 chefs-lieux de région, dont six (6) sont fonctionnels (Bobo-Dioulasso, Fada N'gourma, Ouahigouya, Dédougou, Gaoua et Ziniaré), et ce dans le respect de la règle de progressivité adopté par le gouvernement.

La redevabilité est l'obligation du conseil de la collectivité de rendre compte à la population de la gestion de la collectivité. En la matière, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit dans son article 11 l'obligation des conseils de collectivités de rendre compte aux citoyens. Cependant, les audits prévus ne sont mis en œuvre qu'épisodiquement.

La participation démocratique des populations à la libre administration des collectivités territoriales est consacrée par la Constitution de juin 1991. En effet, la loi no 145 du CGCT organise le fonctionnement de la participation citoyenne et appelle à l'engagement des populations pour jouer un rôle majeur dans le développement de leurs collectivités en tant qu'acteurs et bénéficiaires du développement, mais aussi comme juges des actions des décideurs politiques.

Le Burkina Faso, pays de l'Afrique de l'Ouest d'une superficie d'environ 274 200 km<sup>2</sup>, comptait, selon les projections de l'INSD, environ 17,88 millions d'habitants en 2014 (INSD)

Malgré un taux d'urbanisation parmi les plus faibles d'Afrique - de 30,60 % en 2020 et projeté de 50,2 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : the 2018 Revision*) - l'histoire récente indique une dynamique de croissance urbaine continue. Avec 49 villes aujourd'hui, le pays n'en comptait que 2 à son accession à l'indépendance en 1960. Une stratégie urbaine a été élaborée en 2015, à l'occasion de la participation du pays à Habitat III. Ce nouvel agenda prend véritablement en compte les politiques gouvernementales ainsi que les priorités et les recommandations des citoyens et des partenaires du programme d'habitat, et permet ainsi le renforcement des partenariats entre l'État et des acteurs non étatiques aux niveaux local et national pour une synergie d'action et une contribution efficace à la mise en œuvre de politiques urbaines.

Le parlement du Burkina Faso a adopté en avril 2009 une loi sur les quotas pour une meilleure représentation des femmes sur les listes des élections locales et législatives : chaque sexe doit avoir au moins 30 pour cent de représentants sur les listes électorales.

Enfin, le pays n'a pas pris en compte les collectivités territoriales dans les mécanismes de lutte contre les conséquences du changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une notation de 28 points sur 48, le Burkina fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent encore des efforts de réformes, voire des défis au regard de la récente dissolution des exécutifs locaux. Sur ce point, les principales propositions de réformes qui peuvent être envisagées sont au nombre de six (6).

- **La première proposition de réforme** devrait concerner la question du financement de la décentralisation. L'évaluation des coûts des compétences transférées aux collectivités territoriales montre que, pour exercer leurs compétences dans les domaines prioritaires, les communes et les régions du Burkina ne reçoivent que 20 % des ressources qui devraient revenir auxdites compétences. Cela signifie que 80 % des ressources des compétences transférées aux communes et aux régions continuent à être mises en œuvre par les ministères sectoriels. Toutefois, l'État s'est engagé à transférer 20 % de son budget à l'horizon 2020 aux collectivités territoriales. Toutes les dispositions doivent être prises pour le respect de cet engagement, notamment avec l'adoption, le 7 mars 2018, des nouveaux référentiels permettant au pays d'entamer le cycle III de la décentralisation.

- **La seconde proposition de réforme** permettrait d'engager la réflexion sur une réforme globale de la fiscalité locale pouvant impliquer le transfert de certains impôts d'État au profit des collectivités. À cet effet, un groupe de travail « Groupe de travail sur le financement des collectivités et la réforme fiscale locale » a été constitué et placé sous la supervision du Secrétaire d'État chargé de l'Aménagement du territoire (MINEFID), du Secrétaire d'État chargé de la Décentralisation (MATD) sous la présidence d'un Conseiller technique du ministère de l'Économie, des Finances et du Développement (MINEFID) et d'un Conseiller technique du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MATD).

- **La troisième proposition de réforme** pourrait concerner la participation citoyenne. Une législation spécifique devrait permettre de renforcer la participation des populations à la gestion locale. Le budget participatif dont le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de bilan constitue une part importante de la participation populaire, devrait faire l'objet d'une attention particulière de la part des autorités nationales pour sa promotion, laquelle renforcerait la participation des citoyens.

- **La quatrième réforme** concerne la mise en place de mécanismes permettant de mesurer l'efficacité de la gestion des collectivités territoriales et de la prestation des services publics locaux. Selon l'article 54 du code général des collectivités territoriales, « 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'État dans les circonscriptions administratives ». L'arrêté conjoint qui devait préciser les contours de cette tutelle, n'a pas encore été pris. Par conséquent, l'évaluation de la performance des collectivités territoriales en ce qui concerne la prestation des services publics locaux n'a jamais été mise en œuvre.

Le législateur burkinabé devrait améliorer le cadre pour la participation des femmes dans la vie publique afin de renforcer la représentation des femmes dans les institutions publiques nationales et locales.

- **Enfin, la dernière réforme** devrait concerner le cadre institutionnel de la lutte contre les effets du changement climatique avec l'élaboration d'un plan climat territorial, de rapports sur la mise en œuvre du plan climat territorial, et l'accès des collectivités territoriales aux fonds climatique. ■

### Bibliographie

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

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales élues, mais exécutifs nommés.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	3
8	Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.....	3
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	3
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

La République du Burundi s'est engagée dans le processus de décentralisation avec de réelles réformes tant dans le cadre juridique qu'institutionnel. Depuis décembre 2016, le pays a ratifié la charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, bien que sa popularisation ne soit pas encore effective.

La décentralisation revêt un intérêt particulier à travers la Constitution promulguée par la loi n° 1/010 du 7 juin 2018 qui aborde la décentralisation dans son chapitre XI « Des collectivités locales ». L'article 270 confirme la commune comme étant une entité territoriale décentralisée tout en laissant à la loi la charge de déterminer les principes fondamentaux de son statut, son organisation, ses compétences, de ses ressources, ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités locales sont administrées.

Au Burundi, l'administration territoriale est organisée comme suit : 18 provinces dont le chef de l'exécutif est un haut cadre nommé par le Président de la République ; 119 communes dirigées par l'Administrateur sous la supervision et le contrôle du conseil communal composé des représentants des collines que compte la commune.

L'article 5 de la loi communale et la loi n° 1/16 du 25 mai 2015 définissent le contenu et les modalités de transfert des compétences de l'État aux communes. Pour sa mise en application, le décret n° 100/242 du 14 décembre 2017 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la commission paritaire d'arbitrage prévue à l'article 40 de ladite loi est en place, et ladite commission a déjà proposé tous les décrets de dévolution des compétences nécessaire pour la mise en application de la loi sur le transfert des compétences.

La commune est subdivisée en zones et 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 membres des conseillers collinaires ou de quartiers sont élus à titre indépendant.

Le conseil communal élit parmi ses membres le président et le vice-président du conseil communal, ainsi que l'administrateur communal qui fait office de secrétaire du conseil communal. L'administrateur communal est d'abord élu, puis nommé par décret. C'est lui qui fait office de maire. Les dernières élections communales ont été organisées en 2020.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales se limitent à un appui budgétaire selon l'article 83 de la loi n° 1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale. L'État transfère annuellement cinq cent soixante-dix millions de francs burundais par commune, soit environ 250 mille dollars, ce qui représente près de 5 % du budget national. L'engagement du gouvernement à travers le décret mettant en place le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC) était de transférer au moins 15 % du budget national.

La loi n° 1/02 du 3 mars 2016 portant réforme de la fiscalité communale, détermine les recettes propres de la commune qui couvrent les frais et coûts de fonctionnement. Quant à l'article 5, il donne la liste des impôts et taxes institués au profit des communes.

Le Burundi dispose d'un référentiel des métiers des collectivités locales et d'un statut des personnels communaux et municipaux. Il existait un Centre national de formation des acteurs locaux (CNFAL) aujourd'hui transformé en Direction au sein du ministère du Développement communal en charge de la décentralisation.

La législation prévoit la réalisation d'audits réguliers des comptes financiers des collectivités locales. La Cour des comptes examine et certifie les comptes administratifs et les comptes de gestion des communes. La réalisation de ces audits est irrégulière.

La loi communale du Burundi (art. 46, art. 20) a mis en place un cadre légal et réglementaire particulier sur la participation des populations dans la gestion de leur commune, la planification et la mise en œuvre des plans communaux.

La loi communale prévoit des séances de redevabilité au niveau communal tous les six mois et au niveau collinaire ou de quartier tous les trois mois. Le guide de la participation citoyenne et le guide national de la planification communale renforcent ce cadre de participation de la population.

Le Ministère en charge de la décentralisation organise chaque année une évaluation des performances des communes depuis 2011.

Avec l'un des niveaux d'urbanisation parmi les plus faibles – 13,7 % en 2020, et 27,9 % projeté en 2050 (World Urbanization Prospects : the 2018 Revision) – le Burundi n'a pas de stratégie urbaine nationale ; des réflexions sont en cours pour une stratégie nationale.

L'article 185 de la Constitution stipule un minimum de 30 % au gouvernement tandis que l'article 169 de la Constitution et les articles 108, 127, al. 4 et 128, du code électoral parlent de 30 % au minimum pour l'Assemblée nationale. L'article 182 du code électoral stipule un minimum de 30 % au conseil communal. Pour trois candidats inscrits sur une liste, au moins un doit être une femme.

La loi ne prévoit pas l'adaptation des collectivités territoriales aux changements climatiques. Néanmoins, le Gouvernement a élaboré un « Guide d'intégration de l'adaptation au changement climatique » sensible au genre dans la planification communale.

## Points d'amélioration

Avec une note globale de 30 sur 48, le Burundi fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et autorités collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être amélioré à travers les quatre reformes proposées ci-dessous :

- **La première amélioration** devrait concerner le parachèvement du cadre juridique de la décentralisation. Le cadre juridique reste insuffisant sur plusieurs points essentiels. La loi donne une compétence générale aux communes. Elle assure les services publics répondant aux besoins de sa population et qui ne relèvent pas, par leur nature, leur importance ou par détermination de la loi, de la responsabilité directe de l'État. Les domaines spécifiques de compétences locales demeurant de la responsabilité de l'État central sont méconnus, ce qui ouvre la voie à des conflits de compétences, notamment entre collectivités locales et les services déconcentrés de l'État. Il s'agirait d'accélérer le processus de promulgation des décrets de dévolution proposés par la commission paritaire d'arbitrage.
- **La deuxième amélioration** concerne le financement des collectivités locales en général. Dans le décret portant sur la création du Fonds National d'Investissement Communal (FONIC), l'État prévoit de transférer 15 % du budget national, mais il ne transfère que 5 %. L'article 83 de la loi n° 1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale stipule que « ...l'État accorde à la commune un montant d'au moins cinq cents millions de francs burundais (500 000 000 FBU), comme appui budgétaire, en complément de ses ressources propres... Avec le plaidoyer de l'Association des Communes du Burundi (ACO-Burundi)<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> ACO-Burundi: <https://www.knowledge-uclga.org/association-burundaise-des-elus-locaux-abelo.html>.

les communes perçoivent directement la taxe communale sur les cultures de rente, le gouvernement a créé le Fonds National d'Investissement Communal (FONIC), révisé par le décret n° 100/270 du 22 novembre 2013 portant sur la réorganisation du Fonds National d'Investissement Communal, un nouveau mécanisme de financement des investissements communaux. La réforme devrait se pencher sur la clarification des rôles entre ces différents instruments et le renforcement de leur complémentarité.

- **La troisième amélioration** concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisation. Avec une forte macrocéphalie - Bujumbura, la capitale, qui pèse 17,5 fois la deuxième agglomération du pays, et abrite à elle seule près des trois quarts de la population urbaine (Africapolis) – le transfert en cours de la capitale à Gitega participe des réformes initiées par le Gouvernement, à savoir : élaborer un texte juridique d'orientation de l'urbanisme et les instruments directeurs urbains, donner une base juridique au concept d'agglomération urbaine, envisager que les instances communales puissent avoir des prérogatives plus larges sur le milieu rural environnant, faire des projections sur le long terme en matière de planification urbaine tant du point de vue juridique, technique, social, économique et environnemental.
- **La quatrième amélioration** concerne la prise en compte du changement climatique à différents niveaux, spécialement au niveau des collectivités territoriales. Elle sera axée sur la réalisation effective des CDN ; ce qui implique que les collectivités territoriales soient responsabilisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables répondants aux critères du MNV (Mesure, Notification et Vérification) tel que précisés dans l'Accord de Paris, et sont éligibles aux fonds climat. ■

## Bibliographie

- Constitution du 7 juin 2018.
- Décret n° 100/242 du 14 décembre 2017 portant sur la création, organisation et fonctionnement de la commission paritaire d'arbitrage.
- Décret N° 100/56 du 23 Mars 2016 portant sur la modification du décret N° 100/193 du 29 Juin 2012 portant création, composition et formation du comité interministériel d'orientation et de pilotage de la politique nationale de décentralisation et du comité technique de suivi (PDF - 1.5 Mo).
- Loi n° 1/20 du 3 juin 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant sur le code électoral (loi révisée en Mai 2019).
- Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant sur l'organisation de l'administration communale.
- Loi n° 1/33 du 28 novembre 2014 portant sur la révision de la loi n° 1/02 du 25 janvier 2010 portant sur l'organisation de l'administration communale (loi révisée en Février 2020) .
- Loi N° 1/16 du 25 Mai 2015 portant sur les modalités de transfert de compétences de l'État aux communes (PDF - 4.5 Mo).
- Loi n° 1/16 du 25 mai 2015 portant sur les modalités de transfert de compétences de l'État aux communes.
- Loi N° 1/02 du 03 Mars 2016 portant sur la réforme de la fiscalité communale au Burundi (PDF - 6.4 Mo).
- Loi organique 1 04 du 19 Février 2020 portant sur la modification de certaines dispositions de la loi N° 1/33 du 28 Novembre 2014 portant organisation de l'administration communale (PDF - 3.3 Mo).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, 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 tout le territoire national.....	4
4	Montant des transferts aux collectivités territoriales et répartition entre les collectivités territoriales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.....	4
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales 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 systématique de la performance des collectivités territoriales.....	2
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes. ....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de lutte contre les changements climatiques.....	1

## 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. Selon les dispositions de l'article 55 de la Constitution du 18 janvier 1996 « les collectivités territoriales décentralisées de la République sont les régions et les communes. Tout autre type de collectivités territoriales décentralisées est créé par la loi ». Cette loi 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 ». Une avancée particulière a été enregistrée avec la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant sur le Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

Le Cameroun compte 10 régions et 374 collectivités locales réparties en 14 communautés urbaines, 45 communes d'arrondissement, et 315 communes. Quelques syndicats de communes complètent ce dispositif, en application de l'article 105 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 susvisée qui définit le Syndicat de Communes comme un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Les premières élections régionales ont lieu le 06 décembre 2020 alors que les dernières élections municipales se sont déroulées le 09 février 2020. Depuis lors, même les communautés urbaines dont les exécutifs étaient dirigés par des délégués du gouvernement nommés par le Président de la République sont représentés par des Maires et adjoints au Maire élus.

La loi reconnaît une compétence générale aux collectivités territoriales dans les domaines se rapportant au développement économique, sanitaire, social, éducatif, sportif et culturel. À ce jour, 63 compétences concernant 20 ministères sectoriels.

Les transferts sont annexés aux impôts d'État sous la forme des centimes additionnels communaux (CAC), appliqués

sur les impôts d'État, tels que l'IRPP (10 %), l'IS (10 %), la TVA (10 %), la taxe foncière (25 %), la taxe sur les jeux (10 %), la patente (10 %), et la licence (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. Les autorités locales à travers leur association, faitière « Communes et Villes Unies du Cameroun (CVUC) » relèvent pour le déplorer, dans un « Plaidoyer pour l'accroissement des ressources des communes camerounaises » adressé au gouvernement en 2016 qu'« en 2010, les ressources transférées aux communes représentaient 1,15 % des recettes de l'État. ». Cette situation s'est améliorée substantiellement depuis 2019 par l'allocation à chacune des 374 communes, d'une dotation de 100 millions de francs CFA, en remplacement des délégations de crédits pratiquées auparavant. En outre, la fraction des recettes de l'État affectée à la Dotation Générale de la Décentralisation (DGD) destinée au financement partiel de la décentralisation est fixée à 15 % minimum (cf. article 25 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant sur le Code général des collectivités territoriales décentralisées). Toutefois, il convient de noter que son application n'est pas encore effective car la DGD de l'exercice 2020 a été fixée 49 900 000 000 FCFA soit moins de 1 % des recettes de l'État. Ce montant est arbitraire car aucun taux n'a été fixé dans la loi de finances 2020 pour permettre de le déterminer.

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'État. De même, les interventions de l'État dans le champ fiscal propre des collectivités territoriales sont fréquentes.

Le Cameroun possède un cadre national de référence des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales mis en œuvre par le Centre de formation pour l'administration municipale, le CEFAM.

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 territoriales ne sont réalisés qu'occasionnellement, particulièrement dans le cadre des projets et programmes financés par les bailleurs de fonds internationaux.

L' article 40 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant sur le Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées encadrent la participation citoyenne à l'action communale et régionale. Cette disposition offre ainsi la possibilité aux associations et organisations de la société civile, ainsi qu'aux comités de quartier et de village de concourir à la réalisation des objectifs des CTD. En plus de la coopération décentralisée régie par le décret n° 2011/1116/PM du 26 avril 2011 fixant les modalités de la coopération décentralisée et qui est particulièrement suivie par la Commission Interministérielle de Coopération Décentralisée (CICOD) créée par la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019, un mécanisme de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public est opérationnel.

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

Enfin, une stratégie sectorielle du développement des infrastructures a été élaboré il y a trois (3) ans. Cette stratégie inclut le secteur urbain.

L'adoption d'une loi n° 2012/001 du 19 avril 2012 portant sur le Code électoral du Cameroun, modifiée et complétée par la loi n° 2012/017 du 21 décembre 2012, a fait de la prise en compte du genre une exigence légale dans la Constitution de toutes les listes de candidatures aux élections municipales, législatives, régionales et sénatoriales.

Le Cameroun ne dispose pas d'un environnement institutionnel qui prend en compte les collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une notation globale de 29 sur 48, le Cameroun fait partie des pays dont l'amélioration de l'environnement pour l'action des villes et collectivités territoriales nécessite de réformes institutionnelles importantes.

- **La première réforme** visant l'amélioration du rendement de la fiscalité des collectivités territoriales est essentielle afin de permettre à ces entités de disposer des potentialités économiques et culturelles de leurs territoires, ainsi que des retombées liées à l'exploitation des ressources naturelles (forestières, minières, eau, énergie, etc.). En effet, les principaux impôts qui sont la patente, la licence, l'impôt foncier, et l'impôt libératoire, les recettes d'exploitation des services et du domaine, qui constituent actuellement les principales recettes des communes doivent faire l'objet d'une mobilisation optimale. Cette réforme devrait aussi viser le rendement de la taxe foncière, d'où la nécessité de reconnaître aux collectivités territoriales une responsabilité en matière de gestion domaniale et foncière au niveau local.
- **La deuxième réforme** concerne le renforcement de la redevabilité. L'avènement de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant sur le Code de transparence et de bonne gouvernance et de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant sur le régime financier de l'État et des autres entités publiques, renforce la redevabilité des collectivités territoriales vis-à-vis de la population et de l'État. Il s'agit maintenant d'implanter leur mise en œuvre par la mise en

place des mécanismes pour inciter les communes à tenir à jour leurs états financiers, voire à les faire auditer par des organismes indépendants de l'État. L'accès encouragé des collectivités territoriales au marché financier est en faveur d'une telle évolution. Il serait également opportun de mettre en place un système d'étalonnage des collectivités territoriales par rapport à leurs performances dans la gestion et dans la prestation des services aux populations. Des incitations pourraient être imaginées pour encourager les collectivités les plus performantes. L'arrimage systématique des collectivités territoriales au budget programme apparaît dès lors comme une volonté de la performance à travers la gestion axée sur les résultats.

- **La troisième réforme** concerne la stratégie urbaine. Les outils de planification urbaine se mettent progressivement en place dans plusieurs villes du Cameroun, avec l'appui du Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain (MINHDU), dans le cadre de la stratégie du sous-secteur urbain en vigueur. Il convient de rappeler que les préoccupations liées à la gestion de l'urbanisation sont bien comprises par les décideurs nationaux. En 2020, plus d'un habitant de ce pays sur deux (57,6 %) vit déjà en milieu urbain (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*) ; les projections des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 73 % en 2050. À côté des deux grandes métropoles du Cameroun, Douala et Yaoundé, qui comptent respectivement plus de trois millions d'habitants chacune, plusieurs pôles urbains sont en développement rapide, particulièrement, Bafoussam, Bamenda, Loum, et Mbouda. Le réseau des villes moyennes et des petites villes se densifie également. Une stratégie sectorielle du développement des infrastructures, incluant le secteur urbain, a été élaborée il y a trois (3) ans.
- **Enfin**, le Cameroun doit engager une réforme profonde sur les modalités de mise en œuvre des engagements pris par le pays dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Les collectivités territoriales doivent avoir les ressources techniques et financières nécessaires au montage de projets à soumettre aux bailleurs de fonds qui sont très regardant sur les facteurs liés au développement durable. ■

### Bibliographie

- Bill to institute the General Code of Regional and Local Authorities (PDF - 43.6 Mo).
- Code général des collectivités territoriales décentralisées Cameroun, décembre 2019 (PDF - 22.8 Mo).
- Exonération des droits de régulation des marchés publics et accordant le bénéfice des frais d'acquisition des dossiers d'appels d'offres des marchés aux collectivités territoriales décentralisées, mai 2011 (PDF - 1.1 Mo).
- Fiche-pays, Commonwealth Local Government Forum, CLGF.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi n°96/06 du 18 janvier 1996, portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.
- Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant sur le régime financier de l'Etat et des autres entités publiques
- Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant sur le Code général des collectivités territoriales décentralisées.
- Nomenclature des pièces justificatives des opérations budgétaires et comptables des collectivités territoriales décentralisées, octobre 2019 (PDF - 37.3 Mo).

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation...	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts aux collectivités territoriales et répartition entre les collectivités territoriales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.....	4
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence et mise en œuvre effective d'une législation nationale sur la participation citoyenne.....	4
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Depuis l'indépendance en 1975, les autorités capverdiennes ont progressivement doté le pays d'un pouvoir local afin d'approfondir la démocratie et améliorer les conditions de vie de la population. De 1989 à 1990, les premières lois concernant le pouvoir local ont été approuvées, notamment, pour citer les plus importantes, la loi sur les collectivités locales et la loi sur les élections municipales. En décembre 1991, avec la tenue des premières élections démocratiques municipales, le processus d'une véritable décentralisation et d'un réel pouvoir local a été engagé. En 1992, l'adoption de la Constitution signe la consécration politico-institutionnelle de la décentralisation. En 1995, le gouvernement a adopté la loi n° 134/IV/95 sur le statut des municipalités, par laquelle l'État transfère certaines prérogatives et compétences aux municipalités, notamment dans les domaines de l'assainissement, la planification, le développement rural, la santé, l'habitat, les transports terrestres, l'éducation, la promotion sociale, la culture, le sport, le tourisme, l'environnement, le commerce interne, la protection civile, l'emploi et la formation professionnelle, la police et les investissements municipaux. Cette décentralisation des pouvoirs et responsabilités, dont l'évolution est en lien avec le processus de démocratisation du pays, a été renforcée par une loi constitutionnelle du 23 novembre 1999.

Le Cap-Vert est un archipel composé d'un ensemble de 10 îles principales et de 13 îlots au large de l'Afrique de l'Ouest.

Le titre VI de la Constitution du Cap-Vert accorde une place particulière aux collectivités locales auxquelles sont reconnues une existence propre et une autonomie administrative.

Le Cap-Vert a mis en place une politique de transfert des compétences de l'État vers les communes. Ainsi, 18 blocs de compétences dans les domaines touchant directement aux services publics, tels que l'éducation, la santé, les services publics de proximité et autres, ont été transférés aux municipalités. Mais certains textes d'application retardent la mise en œuvre de ces compétences aux collectivités locales.

Les élections locales se déroulent à échéances précises dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. Les dernières élections locales, organisées dans le cadre des 22 municipalités, unique niveau de décentralisation du pays, ont eu lieu le 25 octobre 2020.

Le Fonds d'Équilibre financier est alimenté par le budget de l'État au bénéfice du budget des municipalités. Le montant total des transferts ne peut toutefois pas excéder 7 % des revenus générés par les impôts directs et indirects collectés au titre de l'année précédente. Ce fonds est redistribué aux collectivités locales selon une formule transparente.

La fiscalité est composée de deux types d'impôt ; les impôts municipaux, notamment l'IUP (impôt unique sur le patrimoine), la taxe sur la circulation, l'impôt sur le commerce informel, et le « derrama » ; et les impôts collectés par l'État et par la suite transférés aux communes, notamment, la taxe écologique, l'impôt sur la consommation des boissons alcooliques, et l'impôt sur le tourisme.

Le Cap-Vert dispose d'un référentiel des métiers des collectivités locales, (décret-loi n° 86/92 du 16 juillet 1992), mais il n'y a aucune stratégie nationale de formation.

Des dispositifs législatifs et réglementaires existent en ce qui concerne la transparence dans la gestion et l'administration des ressources locales. La Cour des comptes assure une mission de contrôle des comptes des municipalités.

La loi reconnaît aux citoyens un droit de participation lors du vote du budget et de la reddition des comptes ; toutefois, elle ne prévoit pas de cadre formel pour la consultation des citoyens.

Le Cap-Vert n'a pas de dispositif d'évaluation de la performance des collectivités locales.

Le Cap-Vert n'a pas de stratégie nationale urbaine ; toutefois certaines îles disposent d'un schéma urbain d'aménagement.

Si l'État n'a pas jugé utile de légiférer sur le quota de femmes pour les différentes listes électorales, les partis politiques

se sont fixés d'eux-mêmes des règles en la matière. Toutefois, il est à déplorer que le nombre de femmes élues ou en situation de responsabilité demeure faible.

Enfin, malgré l'engagement de l'État capverdien, aucune disposition d'inclusion des collectivités locales dans le cadre institutionnel de lutte contre les effets du réchauffement climatique n'est prise à ce jour, et encore moins en ce qui concerne l'accès de ces collectivités aux fonds climat. Toutefois, l'État met en œuvre différents programmes de lutttes contre les facteurs du réchauffement climatique dans les collectivités locales.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 27 sur 48, le Cap-Vert fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et aux collectivités territoriales nécessitent d'importantes réformes.

- **La première réforme** concerne la répartition des compétences et des ressources entre les différentes sphères de gouvernance. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que les transferts de compétences ne couvrent pas tous les domaines dans lesquelles les collectivités locales sont de plus en plus appelées à intervenir. Dans le domaine des politiques sectorielles, les compétences locales sont très souvent mal ou pas définies, et une bonne partie des compétences qui concernent l'amélioration des conditions de vie des populations n'est pas effective.

- **La deuxième réforme** concerne les capacités des collectivités locales. Ces dernières manquent généralement de personnel qualifié. Les ressources humaines réellement qualifiées représentent seulement 2 % du total du personnel municipal. Cette limitation représente une contrainte majeure pour le fonctionnement de l'administration locale, handicapant la gestion technique, administrative et financière des communes. Le manque de cadre affecte surtout les municipalités dites périphériques. Il est difficile d'attirer du personnel qualifié dans ces municipalités. La loi des primes de rendement (DL 101-D/90) qui devait rendre plus attractives les affectations des cadres techniques dans les municipalités et conférer stabilité et efficacité aux organes municipaux, n'a jamais été mise en œuvre. La réforme devrait s'atteler à l'élaboration d'un référentiel des métiers municipaux, et à la mise en place d'un véritable parcours de formation pour les agents et cadres des communes à même de répondre aux nouvelles exigences des métiers municipaux.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers aux collectivités locales. Les allocations réalisées à travers le Fonds d'Équilibre financier sont régies par deux catégories principales de critères : le premier est lié aux caractéristiques démographiques et géographiques des communes (le lien est dans ce cas, direct et proportionnel, le montant alloué étant d'autant plus important que les données de base sont grandes), le second est lié à la capacité de collecte des municipalités (le lien est dans ce cas inverse, le montant alloué diminuant avec la capacité à recouvrer les impôts). Les critères actuels doivent être revus pour encourager l'effort de recouvrement des impôts et taxes de la part des communes. En effet, le critère de répartition qui porte sur le niveau de pauvreté de la collectivité encourage certaines communes à ne pas mobiliser les produits de leurs impôts et taxes pour accentuer le niveau de pauvreté et ainsi bénéficier de l'allocation de subventions plus élevées. L'adoption de

critères plus objectifs et incitatifs pour le recouvrement des impôts et taxes, participerait ainsi au renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales.

- **La quatrième réforme** doit viser à mettre en place des mécanismes d'évaluation des performances des communes. Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit l'évaluation des performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. La réforme devrait proposer un mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales.

- **La cinquième réforme** doit viser l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale. Après l'Indépendance, en 1975, des processus migratoires intenses, généralisés à l'ensemble de l'archipel prennent place avec des intensités et des destinations différentes. Les flux migratoires internes, qui se sont produits directement à partir de la campagne à la périphérie des villes, ont un impact immédiat, en intensifiant l'urbanisation précaire et l'auto-construction informelle, seule solution trouvée par les immigrants pour résoudre le problème du logement. Lémigration a joué un rôle important dans la croissance urbaine parce que les émigrants capverdiens, investissent leurs revenus dans la construction des maisons de leurs familles restées au Cap-Vert ou dans la construction d'une résidence secondaire, pour les vacances et en prévision de leur retraite.

Avec un taux d'urbanisation de 66,7 % en 2020 et un niveau attendu de 77,5 % en 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le Cap-Vert souffre donc d'un déséquilibre dans son peuplement ; si certaines îles se dépeuplent, d'autres souffrent déjà d'une surpopulation dont les conséquences pourraient se révéler néfastes pour l'ensemble du pays. La stratégie urbaine devrait prendre en compte les mouvements migratoires internes et lémigration qui déterminent fortement la croissance et le développement urbain. Elle devrait prendre en compte les problèmes d'accès à l'eau potable et à l'électricité ainsi que les problèmes de mobilité et d'accessibilité qui provoquent d'autres déséquilibres dans le milieu urbain avec des conséquences sociales et spatiales.

- **La sixième réforme** vise à la formalisation de la participation des femmes dans la vie publique. Les dispositions de fait prises par les partis politiques devraient être prises en considération par le législateur et consacrées dans le corpus législatif du pays.

- **Enfin, la septième réforme** vise la prise en compte des mesures idoines en matière de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales pour la mise en œuvre des programmes et projets de lutte contre le changement climatique. La réforme devrait aussi faciliter l'accès des collectivités locales à la finance climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution 1992, approuvée par la Loi Constitutionnelle 1/IV/92 25 Septembre modifiée par les Lois Constitutionnelles N1/IV/95 13 Novembre, 1/V/99 de 23 Novembre et Loi N1/VII/2010 3 Mars.
- Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (2009) : Cap-Vert; Renforcer la capacité d'adaptation et de résistance au changement climatique dans le secteur de l'eau.
- Le Sénat et la coopération décentralisée - Rapport d'activité de la délégation du bureau à la coopération décentralisée 2004-2006.
- Ministério das Finanças : Agenda de Reforma da Administração Pública ; Recursos Humanos ; DNAP ; 2019/2020.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1999) : Projet d'appui à la consolidation du processus de décentralisation au Cap-Vert.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	La législation est changeante et n'est pas cohérente.....	1
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.....	1
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	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 poursuivent le mouvement en l'intensifiant pour couvrir l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que le début de la décentralisation postcoloniale est l'œuvre de la Constitution du 16 février 1959, laquelle 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. 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 mises en application de la Constitution créent et organisent des entités territoriales dotées d'organes élus sur une liste du parti unique. A partir de 1995, avec l'avènement du multipartisme, la Constitution du 14 janvier 1995 qui fonde la Ve République crée quatre échelons de collectivités territoriales : les régions, les préfectures, les sous-préfectures et les communes. La Constitution adoptée à l'issue du référendum du 5 décembre 2004 consacre définitivement la place et la légitimité des collectivités territoriales dans le paysage institutionnel national. Après la grave crise sociopolitique et la guerre qu'a connues la Centrafrique, la nouvelle constitution adoptée par référendum, le 13 décembre 2015, a été promulguée le 30 mars 2016. Dans le titre IX, l'article 129 fixe deux types de collectivités territoriales : les régions et les communes, qui s'administrent librement par des organes élus. La Centrafrique n'a pas organisé d'élections locales depuis une trentaine d'années.

La législation chargée de préciser les domaines de compétences des collectivités territoriales, les aménagements institutionnels sur 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 175 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 territoriales sont très incertains et ne sont octroyés qu'à quelques collectivités territoriales.

Les produits fiscaux (droits, taxes et redevances) et les rétrocessions de produits fiscaux (quotes-parts des produits affectés) sont tout décidés et mis en œuvre au niveau central. La collecte du produit de ces impôts locaux et/ou de leur rétrocession aux collectivités territoriales relève de la responsabilité exclusive des services déconcentrés de l'État.

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.

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.

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

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

En novembre 2016, une loi dite de parité a été adoptée à l'Assemblée nationale qui inclut un pourcentage minimum de 35 % de femmes dans les instances de prise de décision. Cependant, l'application reste faible.

Les collectivités territoriales centrafricaines ne sont pas impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN)

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 48, la Centrafrique fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Pour remédier à cette situation, sept 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. La nomination des maires en lieu et place de leur élection démocratique diminue de beaucoup la légitimité des autorités locales. Il est important de rétablir le lien entre décentralisation et démocratie locale.

- **La seconde réforme** a trait à la définition des compétences des collectivités territoriales. L'absence de clarification et de délimitation des domaines de compétences entre les différentes collectivités territoriales, en leur sein et entre elles, et l'État, n'est pas de nature à responsabiliser les différents intervenants. Le contenu de la notion d'affaires locales est trop vague. Il n'existe pas de domaines de compétences clairement reconnus aux collectivités territoriales par la loi. Les communes interviennent dans le domaine de l'aide sociale, de l'inhumation, de la lutte contre les incendies, de l'émission du 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 territoriales. La législation centrafricaine est peu précise sur le volet financier de la décentralisation ; les décrets d'application sur les transferts n'existent pas. Les subventions accordées aux communes sont très faibles. En réalité, le montant des subventions varie entre 600 000 francs CFA et 5 millions de francs CFA selon le nombre des habitants des communes. Les subventions représentent de 4 % à 30 % des recettes des budgets locaux. Pour de rares communes, les subventions atteignent 30 % du montant du budget. Il y a une quasi-inexistence de ressources propres. La réforme devrait traiter le redimensionnement des transferts de l'État 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 des ressources propres.

- **La quatrième réforme** devrait concerner les ressources propres des collectivités territoriales. Le champ fiscal propre des collectivités territoriales est quasi inexistant. La plupart des communes ne vivent que sur les maigres ressources issues des quotes-parts perçues sur les impôts et taxes de l'État. Certaines communes connaissent d'énormes difficultés pour entrer en possession de leurs quotes-parts qui sont recouvrées par les services de l'État. Dans l'arrière-pays, les remises de chèques aux collectivités territoriales sont confrontées à l'inexistence du réseau bancaire de sorte que face aux problèmes fréquents de trésorerie qu'il connaît, l'État utilise la trésorerie des collectivités territoriales. Dès lors, la rétrocession des quotes-parts devient tributaire de la situation de trésorerie de l'État, ce qui rend incertaine

toute planification budgétaire au niveau des collectivités territoriales. La réforme devrait renforcer le champ fiscal propre des collectivités territoriales, définir les modalités d'un meilleur partage des ressources issues de la fiscalité partagée avec l'État, et trouver des solutions aux contraintes de trésorerie que rencontrent les collectivités territoriales.

- **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 territoriales en termes de ressources humaines et proposait des solutions pour y faire face. Un plan de redéploiement du personnel de l'État vers les collectivités territoriales était proposé avec à l'appui un programme de formation et de recyclage des agents. Rien n'a été fait encore 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 territoriales.

- **La sixième réforme** s'attachera à élaborer une stratégie urbaine. Avec un taux d'urbanisation de 42,5 % en 2020 et projeté de 60,2 % à l'horizon de 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), le pays est caractérisé par une macrocéphalie accentuée par l'absence de véritables villes secondaires. Bangui est 10 fois plus peuplée que la deuxième plus importante ville, Berberati, qui est à son tour 2,5 fois plus peuplée que la troisième plus importante ville, 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.

- **La dernière réforme** devra mettre l'accent sur l'efficacité de la lutte contre le changement climatique. En effet, le changement climatique s'accroît en République Centrafricaine, où les impacts sont ressentis par les populations des zones rurales et urbaines. Si les inondations sont fréquentes en milieu urbain, en milieu rural on assiste aux conséquences liées à l'action destructrice de l'homme sur l'environnement et sur les ressources hydrographiques et forestières. Plus que jamais, le cadre institutionnel national doit prévoir l'implication des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des programmes efficaces de lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution du décembre 2015.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi 96/013 du 13 janvier 1996.
- Loi 96/016 du 13 Infrastructure Rehabilitation and Maintenance Project, Project Appraisal Document, World Bank
- Ordonnance 88/005 du 5 février 1988.
- Ordonnance 88/006 du 12 février 1988.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier. ....	2
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales n'est prévu par les lois et règlements.....	1
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	2
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Les Comores sont un archipel composé de quatre îles : Grande-Comore (Ngazidja), Anjouan (Ndzuani), Mohéli (Mwali) et Mayotte (Maore). Depuis l'accession du pays à l'indépendance le 6 juillet 1975, la France a pris la 4e île (Mayotte) sous son administration. Dès 1976, le territoire comorien a été organisé en différentes échelles de collectivités territoriales : *wilaya* (circonscription administrative correspondant à l'île) placé sous l'autorité d'un « Muhafidh » (gouverneur), assisté d'un secrétaire général. La « Wilaya » était divisée en « Bavu » (sous gouvernorat ou région dont les limites territoriales se confondent à celles de la Préfecture), administré par un « Liwali » (sous gouverneur), également assisté d'un secrétaire général. Le Bavu était divisé en « Mudirias » (districts, région dont les limites territoriales se confondent à celles de la Commune) animé par des Mudirs. Ces derniers supervisaient les activités des « Hakim wamuji » (chef des villages et des quartiers). En tout, il y avait 55 Mudirias. Puis ces différentes collectivités ont été supprimées, le cadre de base de la vie des Comoriens redevenant le village, sous la direction de Chef de village, issu de la classe de la notabilité traditionnelle (cf. révision constitutionnelle de 1982, 1992 et 1996).

L'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum en 2018 marqua une nouvelle dynamique dans la mise en place de collectivités territoriales décentralisées dans le cadre du nouvel État unitaire. Chaque île bénéficie d'une très large autonomie avec son président et son conseil. Le territoire de l'Union des Comores est divisé en îles autonomes, et celles-ci en communes (Loi no 11-006/AU du 2 mai 2011, promulguée le 21 juillet 2011). 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 99 de la nouvelle Constitution stipule que « *les îles sont dotées de personnalité juridique. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion. Elles sont gérées chacune par un gouverneur et un conseil consultatif* ». L'article 109 stipule que « *la commune, comme toute autre collectivité territoriale, est créée par la loi* ». L'article 103 de la nouvelle Constitution stipulant que « *en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après : l'administration des collectivités locales* » laisse le soin aux conseils et exécutifs des trois îles d'assurer

la tutelle des communes. La Constitution (2018) de l'Union des Comores, Titre IV, chapitre I dans les articles 102 et 103, parle des gouverneurs.

Les dernières élections des conseillers communaux ont eu lieu le 23 janvier 2020.

La loi 11-005/AU fixe les compétences des communes en son article 9 ; rien n'est encore mis en œuvre. Les ministères sectoriels continuent à mettre en œuvre les compétences transférées aux communes.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités locales aux Comores sont ad hoc, imprévisibles et instables. Deux instruments financiers sont prévus. La dotation globale de fonctionnement doit couvrir chaque année les dépenses supplémentaires des collectivités locales consécutives aux transferts des compétences selon les textes. La dotation globale d'équipement de l'État est, quant à elle, versée chaque année par l'État aux communes. Elle finance les dépenses d'équipement dans le cadre des compétences transférées par l'État 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. Dans la pratique, ces instruments n'ont pas été mis en place faute de textes réglementaires d'application ; les transferts sont ad hoc et imprévisibles. Pour l'instant, le montant d'appui aux communes est réparti parmi les 3 îles selon l'article 9 du décret no 16-275/PR sur la promulgation de la loi no 16-003/AU du 26/12/2016 portant sur la loi des finances de l'exercice 2017.

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.

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, île et Union, n'étant toujours pas promulgué, ce contrôle n'est pas effectif.

La loi N°11-005/AU, relative à la décentralisation en Union des Comores en son titre III parle de la démocratie locale (Art. 43) et le Chapitre 2 insiste sur la participation des habitants à la vie locale (art.49).

Les Comores n'ont pas d'expérience d'évaluation des performances des collectivités locales.

Les Comores n'ont pas non plus de stratégie urbaine nationale. Toutefois, la loi N°11-026/AU du 09 /12/ 2001 traite de l'Urbanisme et de la Construction en Union des Comores.

Toutefois, les femmes souffrent d'une faible participation à la vie politique (Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique, 2017). Des sièges réservés aux femmes dans les instances de gouvernance locale et la présence d'au moins une femme dans le leadership local ne sont pas pris en considération et la représentation des femmes dans ces instances est faible.

En mars 2006, l'Union des Comores publiait son programme national d'adaptation au changement climatique. Aucun cadre institutionnel impliquant les collectivités locales ne figurait dans les actions relatives au changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 22 sur 48, les Comores font partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. L'amélioration de cet environnement défavorable 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. Si certains passages laissent à penser que la législation des collectivités locales relève de l'Union, l'article 103 de la nouvelle Constitution stipule qu'« en concertation avec l'Union, l'île agit dans les matières citées ci-après : l'administration des collectivités locales, ... ». La législation ne donne aucun détail quant à la portée concrète des rapports entre l'État 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. La réforme devrait 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 réforme définirait ainsi la portée exacte de la tutelle pouvant être exercée par l'État central ou les îles autonomes sur les collectivités locales. La réforme prêterait enfin 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 deuxième réforme** devrait s'appesantir sur les limites communales. Nombreuses sont les communes dont le territoire n'est pas connu, et les conflits liés aux découpages territoriaux sont légion. Nul n'ignore le conflit frontalier qui oppose la commune de Moroni et la ville d'Itsandra au Nord et celle d'Ikoni au Sud, pour ne citer que cet exemple. En dépit des efforts fournis par le gouvernement avec le concours du programme de coopération décentralisée (PCD) financé par l'Union

européenne à travers une étude menée par l'université des Comores, la cartographie de l'île de Ngazidja n'a jamais été finalisée, et 11 des 28 communes de Ngazidja n'ont pas de territoire défini. La réforme aura pour objet de définir les limites communales afin d'éviter la multiplication des conflits inter-villageois engendrés par les différends frontaliers.

- **La troisième 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 dépendantes des îles. Jusqu'à présent, aucun texte n'a été adopté. La réforme devra proposer une structure de compétences entre les trois sphères de pouvoir (Union, îles et communes) et élaborer une stratégie de formation à l'attention des différents acteurs.

- **La quatrième réforme** devrait être dédiée aux finances des collectivités locales. La loi sur la décentralisation a prévu différentes pistes de ressources qui vont des impôts locaux (taxes foncières, taxes d'habitation, patentes) à des dotations étatiques. Les impôts prévus sont en total décalage avec la réalité économique et sociale comorienne. Pour de nombreux spécialistes, il est difficilement envisageable qu'une mairie puisse demander à ses habitants de payer des impôts sur leurs lopins arides ou sur leurs abris en brique, en tôle ondulée ou en paille. La réforme définira d'une part un champ de ressources propre aux communes, et d'autre part un système de transferts financiers non seulement de l'Union, mais aussi des îles. Ces derniers devraient 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 cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. S'il est vrai que le taux d'urbanisation est faible, (29,4 % en 2020, 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 2,80 %, un des plus élevés d'Afrique. Toutes les projections montrent que l'urbanisation va s'accroître, avec à l'horizon 2050 un taux d'urbanisation de 41 % (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*) 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.

- **La sixième réforme** concerne la mise en place d'un agenda national sur la lutte contre le changement climatique, la création d'un cadre institutionnel qui prévoit l'inclusion des collectivités territoriales dans sa mise en œuvre, ainsi que leur accès à la finance climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution par référendum du 27 juillet 2018.
- Loi portant sur la décentralisation au sein de l'Union des Comores.
- Loi portant sur le scrutin communal.
- Loi portant sur l'organisation territoriale de l'Union des Comores.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.....	3
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

L'histoire de la décentralisation au Congo a connu quatre périodes (1976-1977, 1989-1990, 1992-1997, et 2003 à nos jours) aux résultats peu probants. Le manque de textes d'application des lois de décentralisation, les conflits de compétences entre différentes autorités, et le déficit de volonté politique en sont les causes principales. La décentralisation a aussi souffert de l'instabilité politique, puis de la guerre civile au cours des années 90. Un nouvel élan au processus de décentralisation a été insufflé 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 la décentralisation avec la mise en place de deux niveaux de collectivités locales : le département (au nombre de 12) et la commune (au nombre de 6). Les dernières élections locales organisées pour renouveler les conseils municipaux et départementaux au Congo se sont tenues en juillet 2017. Il faut retenir que la décentralisation ne concerne pas les zones rurales qui sont directement administrées par l'État ; les collectivités locales de base ne sont donc pas présentes sur l'ensemble du territoire national. Plusieurs décrets d'application ne sont toujours pas en place.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales sont essentiellement représentés par la dotation globale de décentralisation, le concours financier de l'État étant destiné à compenser les charges supplémentaires liées aux transferts 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 d'État. C'est ainsi que, selon les termes du contrat État-Département signé entre l'État et les présidents des conseils départementaux, chaque département ou commune devrait recevoir chaque année la somme d'un milliard de francs CFA pour la réalisation de ses projets d'intérêt communautaire arrêtés par les conseillers départementaux ou municipaux. Dans la réalité, le décaissement de cette somme par le Trésor public pose souvent problème.

La fiscalité locale est constituée des principaux impôts que sont, entre autres, la taxe foncière, la patente, et la licence, et est le domaine réservé de l'État 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'État.

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

En matière de renforcement des capacités des collectivités territoriales, il n'existe ni de référentiel des métiers, ni de stratégie nationale de formation des acteurs locaux.

La législation prévoit la réalisation d'audits pour s'assurer de la bonne gestion financière des collectivités territoriales, 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 territoriales.

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

La nouvelle loi électorale en vigueur au Congo fait obligation, en son article 61, aux partis et associations politiques de réserver 30 % aux femmes.

Les collectivités territoriales congolaises ne sont pas impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des contributions déterminées nationales (CDN).

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

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 20 sur 48, le Congo fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Les réformes

suivantes sont nécessaires pour rendre l'environnement plus favorable aux villes et autorités collectivités territoriales.

- **La première réforme** devrait concerner le respect des dispositions de la Constitution qui institue les collectivités territoriales. En effet, aucune disposition de la Constitution ne limite la création des collectivités territoriales aux seules zones urbaines. Selon 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, ainsi que des assemblées et exécutifs élus, sur toute l'étendue du territoire national.

- **La deuxième réforme** concerne le partage et la clarification des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales. Il y a des risques de conflit de compétences entre les communes et les départements (alors que les territoires communaux sont compris dans les territoires départementaux). 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. 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. Cette réforme aurait pour objectif de lever les imprécisions quant à l'attribution des compétences aux différents échelons des collectivités territoriales et à rendre effective la signature des conventions de transfert entre l'État central et les collectivités territoriales, en instituant un dialogue structuré à travers les associations nationales de collectivités territoriales.

- **La troisième réforme** devrait s'intéresser aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Les textes légaux et réglementaires précisent que la base de l'évaluation du transfert est constituée d'une part, par la capacité financière de la collectivité territoriale 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. En outre, toute charge nouvelle qui incombe aux collectivités territoriales, 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 *ad hoc*, irréguliers et instables. L'évaluation du coût des compétences transférées n'est pas encore faite ; par conséquent, le dimensionnement du montant national de la dotation globale de décentralisation ne prend aucun critère objectif en compte. Le déséquilibre vertical en défaveur des collectivités territoriales 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 de mécanismes favorisant la transparence dans la gestion financière locale et une meilleure performance des collectivités territoriales en matière de prestation des services publics locaux. Selon les textes d'orientation de la décentralisation, le contrôle des budgets des collectivités territoriales, 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 sur la loi organique

relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités territoriales. Elle est organisée par l'arrêté n° 11 479 MEFB/CAB portant sur l'attribution et l'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 territoriales en matière de prestation des services publics locaux.

- **La cinquième réforme** concerne la stratégie urbaine. Entre 1954 et 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. L'addition des habitants des petits chefs-lieux et des agglomérations de brousse dites « centres extra-coutumiers », n'aurait pas permis d'aller jusqu'à 20 %. Aujourd'hui, les trois villes totalisent près de 3 000 000 habitants, Brazzaville avec environ 1 888 000 habitants, Pointe-Noire 969 000 habitants, et Dolisie 100 000 habitants. Le Congo présente l'un des taux d'urbanisation les plus élevés, avec un peu plus de 67,8 % en 2020 et un taux projeté de 80 % à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). Cette très forte concentration de la population dans les villes accentue l'impression de vide démographique dans le reste du territoire du pays très faiblement peuplé. La densité moyenne atteint à peine 12 habitants/km<sup>2</sup> 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 sur 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.

- **La dernière réforme** concerne la place des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets de lutte contre le changement climatique doivent davantage être sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales, en même temps que ces dernières doivent accéder aux fonds climat. ■

#### Bibliographie

- Constitution de janvier 2000.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU RECUEIL DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES SUR LA DÉCENTRALISATION.
- Loi n° 7-2003 du 6 février 2003 portant sur l'organisation et fonctionnement des collectivités locales.
- Loi n° 08-2003 du 6 février 2003 portant sur la loi organique relative à l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales.
- Loi n° 10-2003 du 6 février 2003 portant sur le transfert de compétences aux collectivités locales.
- Loi n° 15 - 2019 du 21 mai 2019 fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière d'entretien routier et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune.
- Loi n° 16 - 2019 du 21 mai 2019 fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune.
- Loi n° 17 - 2019 du 21 mai 2019 fixant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales en matière de santé de base et définissant les modalités de leur exercice par le département et la commune.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## 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 adoptés à partir de 2005 pour opérationnaliser les transferts des compétences aux collectivités territoriales. La région et la commune sont désormais les deux types de collectivités territoriales chargées d'assurer la pleine implication des populations dans la gestion de leurs affaires. Au titre de la déconcentration, le territoire national est divisé en 2 districts autonomes, 31 régions, 107 départements, 507 sous-préfectures et 8000 villages. D'autre part, au titre de la décentralisation, le pays compte 31 régions et 201 communes. La nouvelle Constitution de 2016, en son titre XIII sur les collectivités territoriales, tout en précisant que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, stipule que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » (article 174).

Une quarantaine de décrets doivent encore être pris pour rendre opérationnelle la Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant sur le transfert et la répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Les dispositions de la constitution de 2016 sur concomitance du transfert des compétences et des ressources financières afférentes ne sont pas effectives.

Le pays compte 201 communes qui ne couvrent pas tout le territoire national, et 31 régions qui couvrent l'ensemble du territoire national. Les dernières élections locales et régionales ont été organisées en octobre 2018. Cependant, la récente mise en place en juin 2021 de 12 nouveaux Districts, qui s'ajoutent aux 2 existants et qui sont dirigés par des personnalités nommées par le Président de la République, introduit de la complexité dans un paysage institutionnel décentralisé où vont devoir cohabiter sur les mêmes territoires des maires, des Présidents de conseils

Régionaux et des Gouverneurs de Districts.

Les collectivités territoriales disposent d'impôts rétrocédés dont le produit est collecté par les services de l'État et de produits de taxes locales et d'impôts des entreprises de moins de 10 millions de chiffre d'affaires dont le produit est collecté par les communes elles-mêmes.

L'article 107 du régime financier des collectivités territoriales stipule que « le conseil de la collectivité locale ne peut instituer aucune taxe ou impôt qui n'ait au préalable été créé par la loi ». Décidée récemment, la centralisation dans une caisse commune du produit des impôts locaux et sa répartition entre communes et régions, a fragilisé l'autonomie financière des collectivités territoriales.

La répartition du montant national des transferts financiers aux collectivités territoriales se fait selon des formules, leur versement n'est cependant pas toujours effectif.

En matière de renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe ni législation ni institut pour la formation du personnel communal. Toutefois, des initiatives existent dans le cadre de projets/programmes de la coopération internationale. Il faut aussi noter qu'une étude a été menée et un avant-projet de décret pour la création d'un institut de renforcement des capacités des administrations locales a été rédigé. Le décret de création de cet institut est en attente depuis plusieurs années.

Les audits des collectivités territoriales sont prescrits par la loi et réalisés par l'autorité de tutelle. Ces audits sont occasionnels et ce, malgré la prise récente de la loi portant sur le code de transparence dans les finances publiques.

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

Il n'existe pas de législation nationale sur la participation des populations à la gestion des collectivités territoriales, mais des expériences de budget participatif existent dans une grande partie des collectivités.

Avec 51,7 % de niveau d'urbanisation en 2020, la Côte d'Ivoire connaît un processus d'urbanisation structurel qui amènera le pays à environ 67,4 % de niveau d'urbanisation

à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). Cependant, les moyens financiers et humains nécessaires à la bonne mise en œuvre de la stratégie urbaine font défaut.

Une loi du 14 octobre 2019 en faveur de la représentation des femmes dans les assemblées élues, fait obligation aux partis et aux groupements politiques de réserver aux femmes un minimum de 30 % du nombre total de candidats présentés lors des élections des députés, des sénateurs, des conseillers régionaux, des conseillers de districts et des conseillers municipaux. Le décret d'application de cette loi a été adopté en Conseil des Ministres le 25 novembre 2020. Aujourd'hui, parmi les 201 maires figurent 11 femmes et 60 adjointes au maire ; et sur les 31 présidents des conseils régionaux ne figure qu'une femme.

Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, le Gouvernement a initié depuis février 2020, la révision des Contributions Déterminées au niveau National (CDN), avec notamment pour objectif de favoriser l'implication des collectivités territoriales. Il est ainsi prévu de décliner les CDN en objectifs régionaux et en objectifs communaux.

## Propositions de réforme

Avec une note de 25/48, la Côte d'Ivoire fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La 1<sup>ère</sup> réforme** devrait porter sur la communalisation du territoire. La communalisation totale du territoire, maintes fois annoncée, tarde à se mettre en place. En 2012, les 1160 nouvelles communes créées entre 2000 et 2010 et qui n'étaient d'ailleurs pas fonctionnelles, ont été supprimées. Seules 4 nouvelles communes ont été créées depuis lors. Plus de 30 % du territoire national reste à être communalisé. Si toutes les populations vivent dans les collectivités Régions, il n'en n'est pas de même pour les communes. Il en résulte donc que des populations locales sont exclues des retombées bénéfiques de la politique de décentralisation
- **La deuxième réforme** devrait concerner le financement des collectivités territoriales. C'est dans ce sens que l'Union des villes et communes de Côte d'Ivoire (UVICOCI) et l'Association des régions et districts de Côte d'Ivoire (ARDCI), avec l'appui de CGLU Afrique, ont lancé l'évaluation du coût des compétences transférées. Au total, de 2011 à 2015, les Ministères sectoriels ont mis en œuvre 83 % des ressources dédiées aux compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales et aux Districts Autonomes.

Ces ressources transférables, mises en œuvre de 2011 à 2015, sont afférentes, principalement, aux domaines de la santé, de la sécurité eu égard à la situation de sortie de crise post-électorale, à l'éducation par les projets de réhabilitation des infrastructures du système éducatif cofinancés par les Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) et l'État de Côte d'Ivoire, et l'assainissement. La réforme en cours est axée autour de l'élaboration d'une feuille de route de décentralisation progressive des ressources aux collectivités territoriales.

- **La troisième réforme** devrait concerner la fiscalité locale. La fiscalité locale ivoirienne est largement perfectible. Le pays est un des rares où les collectivités territoriales ne disposent pas d'un champ fiscal propre. Chaque année, la loi des finances fixe les règles de répartition des impôts entre l'État et les collectivités territoriales d'une part, et entre collectivités territoriales d'autre part. Aucun impôt local n'est donc

exclusivement destiné aux collectivités territoriales ; tous les impôts sont partagés entre l'État et les collectivités territoriales. Il arrive très souvent que l'État change les règles de partage des produits des principaux impôts locaux sans concertation avec les collectivités territoriales. Ces dernières découvrent alors qu'elles sont amputées de parts importantes de leurs ressources après l'adoption des lois de finances. La réforme devrait permettre non seulement de donner une véritable marge de manœuvre fiscale aux collectivités territoriales, mais aussi de définir les conditions d'une incitation à la mobilisation des ressources au niveau local.

- **La quatrième réforme** pourrait concerner le renforcement des administrations locales. Les fonctionnaires locaux sont recrutés selon des modalités fixées par la loi portant sur le statut du personnel des collectivités territoriales. D'autre part, dans le cadre de la décentralisation des politiques sectorielles, l'État a transféré certains maillons de la mise en œuvre des politiques nationales sectorielles aux collectivités territoriales. Et sur cette base, le personnel correspondant aux maillons à transférer aux collectivités territoriales leur a été systématiquement affecté. Dans la pratique, ce personnel est plus redevable à l'État qu'aux collectivités. Les exemples où ces fonctionnaires refusent de prendre en compte les indications des collectivités territoriales au profit de leurs structures d'origine sont légion. Le second inconvénient repose sur la question du renforcement des capacités du personnel des collectivités territoriales qui 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, ainsi que d'un référentiel des métiers des collectivités territoriales, devrait permettre de poser les bases d'une stratégie durable de renforcement des ressources humaines des administrations locales.

L'Institut de Renforcement des Capacités des Collectivités territoriales (IRRCT) pour lequel une étude de faisabilité et un financement sont disponibles depuis 2015 doit être rapidement mis en place. Le décret de création de l'IRRCT est attendu depuis plusieurs années déjà.

- **La cinquième réforme** devrait concerner la transparence dans la gestion publique. Les audits des comptes des collectivités territoriales sont effectués de manière irrégulière et aucune évaluation de la performance des collectivités territoriales quant à la prestation des services publics locaux n'est réalisée. D'autre part, les effectifs de l'Inspection générale du Trésor sont à renforcer. Si le contrôle financier est en cours d'instauration, il n'en demeure pas moins que des réformes s'imposent, particulièrement 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.

Le système de paiement électronique des taxes municipales a donné des résultats probants dans les communes où il a été expérimenté. Il pourrait, sur la base de ces résultats, être généralisé à l'ensemble des communes. ■

### Bibliographie

- Constitution de 2016.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi n° 2003-208 du 7 juillet 2003 portant sur le transfert et la répartition de compétences de l'État aux collectivités territoriales.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe au niveau national soit un référentiel des métiers soit une stratégie nationale de formation et de ressources humaines des collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	3
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Djibouti s'est doté de la loi n° 174/AN/02/4ème L du 7 juillet 2002 portant sur la décentralisation et le statut des régions. Pour les décideurs nationaux, l'objectif de la décentralisation est d'instaurer une gouvernance locale concertée et participative, de rendre plus efficaces les actions de l'État en rapprochant l'administration de l'administré, de promouvoir la participation des opérateurs économiques dans le développement des collectivités, et de permettre la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques. En 2010, l'Assemblée nationale, par la loi constitutionnelle n° 92/AN/10/6e L du 21 avril 2010 portant sur la 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. Le découpage administratif comprend le district et le poste. Les districts sont dirigés par les commissaires de la République appelés « préfets » et les postes par des chefs de postes. Pour la décentralisation, le pays compte 5 régions et 3 communes qui composent la capitale. En janvier 2012, les secondes élections locales et régionales ont été tenues, mettant en place des conseils et des exécutifs nouveaux sur toute l'étendue du territoire national, suivies de celles du 24 février 2017, en conformité avec le décret n° 2017-039/PR/MI fixant les modalités de l'organisation des élections régionales et communales.

Le travail de suivi des conditions et des modalités de transfert des ressources financières pour l'exercice des compétences transférées n'a pas obtenu les résultats escomptés. Pour l'instant, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales se limitent à un budget de fonctionnement régulier, connu et selon la loi. Ce budget reste très limité et couvre les salaires et les frais

de fonctionnement comme les fournitures de bureau, carburant, eau, électricité et autres.

Dans le cadre de la réforme fiscale traduite dans la loi des finances de 2017, un début de transfert fiscal a été opéré par l'État au profit des régions uniquement. Certaines patentes et certains impôts locaux sont transférés aux régions, mais celles-ci commencent à peine à mettre en place un dispositif pour procéder au recouvrement de ces impôts et patentes transférés. Ainsi, un démarrage de la collecte des patentes et impôts locaux existe dans les régions uniquement. Les patentes transférées sont collectées dans les régions par des centres d'impôts mis en place par le Ministère du Budget.

Les collectivités territoriales djiboutiennes souffrent d'une insuffisante capacité institutionnelle à mettre en œuvre des programmes. S'il existe une stratégie nationale de renforcement des capacités, il n'existe cependant pas un cadre national référentiel qui définit les qualifications et responsabilités des collectivités territoriales.

Dans la pratique, les dispositifs de transparence existent, mais ne sont pas systématiquement appliqués. Cette situation ne répond pas aux dispositions du décret n° 2001-0222/PM portant sur la création d'une inspection générale de l'État, stipulant que les services de l'État et des collectivités territoriales sont soumis au contrôle régulier de l'État.

Il n'existe pas de cadre légal de concertation dans les collectivités territoriales pour renforcer la participation des populations à la gestion des affaires locales, mais il existe des conseils de quartiers. Le nouveau code général des collectivités territoriales prévoit des dispositions relatives à la participation citoyenne. Mais n'est toujours pas adopté par l'assemblée nationale.

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

Le pays n'a pas encore de stratégie urbaine nationale.

Il existe des quotas de femmes à respecter pour l'éligibilité des listes aux élections locales, des quotas de femmes pour l'éligibilité des listes et l'exigence de la présence d'au moins une femme dans le leadership local, même s'il est à remarquer que ce quota reste inférieur à 30 %.

Le 15 octobre 2019, a été présenté en conseil des ministres un projet de loi instituant la parité hommes-femmes et la représentation aux pouvoirs de décisions, dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives ainsi qu'au sein de l'administration publique.

Le cadre institutionnel prévoit seulement l'inclusion des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de l'agenda national sur la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 25 sur 48, Djibouti fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes. Cinq (5) réformes sont proposés pour améliorer l'environnement institutionnel des collectivités territoriales :

- **La première réforme** concerne le pilotage stratégique du processus de décentralisation. La mise en œuvre de la politique de décentralisation devrait faire l'objet d'une planification fixant les objectifs, les moyens, les étapes de réalisation, et un système de suivi et d'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. 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 des décrets. En matière de transfert de compétences, la promesse du gouvernement de la mise en place d'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 décrets mais n'ont pas encore été formées. 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. Il faut réviser et valider l'avant-projet de code des collectivités territoriales, projet de loi globalisant, qui ne constitue pas une simple agrégation des textes existants mais un dispositif portant sur tous les aspects de la décentralisation, dont le contenu a pris en compte les lacunes du cadre juridique existant, notamment en établissant les règles du régime financier des CT (principes budgétaires, ressources et charges, règles d'exécution budgétaire et règles comptables).
- **La deuxième réforme** concerne le processus de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Le système administratif et régional à Djibouti est fortement centralisé, et ce 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 Préfets de régions qui sont également responsables de la coordination des services déconcentrés. Dans la pratique, la décentralisation demeure en grande partie inefficace du fait du déficit du transfert des compétences aux régions et de la décentralisation des ressources financières. Relancer le processus de transfert des compétences implique la revitalisation du comité de suivi des conditions et modalités de transfert des compétences entre l'État et les collectivités locales créé par l'arrêté n° 2007-0432/PR/MID.
- **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 des services dépend de l'attribution proportionnée et opportune des ressources aux collectivités territoriales, aussi bien que de la gestion transparente et efficace de ces ressources. Le processus de détermination et de paiement des fonds, la gestion et l'attribution de ces fonds aux activités prévues, les initiatives de génération locale de revenus, et l'engagement des acteurs nationaux pour assurer le transfert de ressources aux entités décentralisées, contribuent au renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Les montants nationaux à transférer aux collectivités territoriales devraient être basés sur une « formule d'égalisation » qui tient compte de la population, du seuil de pauvreté, de l'éloignement, des potentialités de développement de ressource – parmi d'autres facteurs. De la transparence et de la prévisibilité des transferts dépendra la capacité des collectivités territoriales à planifier leurs actions.

- **La quatrième réforme** a trait à la stratégie urbaine. Avec environ 78,1 % de niveau d'urbanisation en 2020 et un taux projeté de 84,7 % à l'horizon 2050 (World Urbanization Prospects: the 2018 Revision), Djibouti connaît un développement urbain anarchique. En effet, en dépit des efforts déployés par le gouvernement et ses partenaires de développement ces dernières années, la pauvreté et l'extrême pauvreté urbaine ont augmenté. Ainsi, dans la ville de Djibouti, les bidonvilles croissent rapidement, contre toutes les règles de la planification. L'accès à l'infrastructure de base, telle que l'eau potable, le système d'égouts, le logement, et le transport, est très faible ; le chômage et la marginalisation se renforcent vertigineusement. Une dégradation des équipements publics aussi bien que de l'environnement urbain est à déplorer. La mise en application du plan directeur de la ville de Djibouti et des cinq (5) chefs-lieux des régions se pose avec acuité. La réforme devrait permettre d'élaborer une stratégie urbaine nationale et de définir de manière coordonnée l'implication des différents acteurs nationaux et locaux. Il faut saluer le programme national de résorption des bidonvilles (Programme Zéro Bidonville) en cours de mise en œuvre avec l'appui de la Banque mondiale.
- **La sixième réforme** consisterait à mettre en place un cadre institutionnel qui exige des collectivités territoriales l'élaboration d'un plan climat territorial, de rapports sur la mise en œuvre du plan climat territorial, et la prévision de l'accès des collectivités territoriales aux fonds climat. ■

### Bibliographie

- Arrêté n° 2007-0432/PR/MID portant sur la création d'un comité de suivi des conditions et modalités de transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.
- Constitution du 15 septembre 1992.
- Décret n° 2007-0099/PR/MID portant sur le transfert et la répartition de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.
- Loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L portant sur la décentralisation et le statut des régions du 7 juillet 2002.
- Loi n° 139/AN/06/5<sup>e</sup> L portant sur la modification de la Loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L du 7 juillet 2002 portant sur la décentralisation et le statut des régions du 4 février 2006.
- Loi 149/AN/11/6<sup>e</sup> L portant sur la modification de la loi n° 174/AN/02/4<sup>e</sup> L portant sur la décentralisation et le statut des régions et l'article 6 de la loi n° 122/AN/05/5<sup>e</sup> L portant sur le statut de la ville de Djibouti.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, et pas d'espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	1
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La décentralisation en Égypte a été un long processus. Les premiers progrès ont été réalisés en 1960, lorsqu'une loi a créé les gouvernorats et délégué de nombreuses fonctions aux autorités locales. La deuxième étape était la Constitution du 11 septembre 1971 qui prévoyait des collectivités locales dotées d'un statut juridique et d'un certain degré d'autonomie (article 161 de la Constitution égyptienne). La même année, la loi n° 57/1971 a promulgué les nouveaux principes constitutionnels et a tenté d'améliorer l'efficacité des collectivités locales. La troisième étape de la solidification de la décentralisation intervient en 1975 avec la création de deux collectivités locales supplémentaires : l'arrondissement (*hai*) et le district rural (*markaz*). Par la suite, un Conseil suprême de l'administration locale a été créé en 1981, composé de gouverneurs et de présidents de conseils locaux au niveau du gouvernorat sous la direction du Premier ministre. La quatrième étape a été la nouvelle Constitution de 2014, issue du printemps arabe et consacrant une section entière (section 3) à l'administration locale. Cependant, tout les lois et règlements nécessaires pour rendre opérationnelles les dispositions de la constitution restent à rédiger.

La division territoriale comprend trois niveaux. Les deux premiers sont : (a) 29 gouvernorats ; et (b) 433 districts, les principales unités administratives relevant des gouvernorats. Ces districts n'existent pas dans les gouvernorats des grandes villes. Il y a quatre grandes villes : Le Caire, Alexandrie, Port-Saïd et Suez. Alexandrie est l'exception et contient un district. Les gouvernorats urbains et provinciaux et les grandes villes et districts correspondent au deuxième échelon. Le dernier niveau (c) comprend les 220 arrondissements, villes de province, villes et unités villageoises. Toutes les villes de province sont des capitales de gouvernorat, à l'exception de Shubra El-Kheima dans le gouvernorat de Qalyubia. La capitale de Qalyubia est la ville de Banha. Les villes de province sont divisées en arrondissements comme les grandes villes. Les unités villageoises contiennent un village central (parent village) et les villages environnants. Le gouverneur est nommé directement par décret présidentiel. Le chef de

l'organe exécutif du district est le chef du district (*ra'isal-markaz*), nommé par le Premier ministre. Le chef de l'organe exécutif des villes est le maire (*ra'is al-madina*), nommé par décret du gouverneur, de même que les chefs de villages et d'arrondissements. Les conseils des collectivités locales sont élus. Lorsque la révolution de janvier 2011 a éclaté, tous les conseils locaux de la république ont été dissous. Depuis lors, aucun nouveau conseil local n'a été élu.

Les transferts financiers du gouvernement central vers les autres sphères de gouvernance (gouvernorats, quartiers et arrondissements) sont imprévisibles, peu stables.

En Égypte, il existe également des revenus propres et des revenus partagés entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Le domaine partagé comprend : la moitié des revenus des droits d'exportation et d'importation ; la moitié des revenus des impôts sur les valeurs mobilières ; la moitié des revenus des impôts sur les bénéfices commerciaux et industriels ; et un quart des revenus des impôts sur les terres agricoles. Les revenus propres proviennent des taxes sur les véhicules et autres moyens de transport, et des taxes sur les activités de divertissement et de loisirs. Les gouvernements locaux ne peuvent pas modifier l'assiette fiscale ou les taux d'imposition locaux.

Le pays ne dispose pas d'un cadre national de référence pour les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales

De nombreuses institutions existent et sont en principe chargées de vérifier la gestion financière des collectivités locales. Il s'agit du Conseil supérieur des administrations locales et de certaines institutions centrales, telles que l'Autorité centrale pour l'organisation et l'administration et l'Agence centrale en charge des audits. Cependant, les audits ne sont effectués qu'occasionnellement.

En Égypte, il n'y a pas de lois spécifiques sur la participation et pas d'espaces locaux de consultation et de participation.

Il n'y a pas de lois sur l'évaluation des performances des collectivités locales, et ces performances ne sont pas évaluées.

L'Égypte a un taux d'urbanisation élevé : 42,8 % en 2020 et

environ 55,6 % en 2050, selon la *révision 2018 des World Urban Perspectives*. La grande ville du Caire compte plus de 12 millions d'habitants (2018). Face à cette urbanisation, plusieurs initiatives ont été développées pour soutenir le secteur urbain, et de nombreux programmes ont été mis en œuvre. Il n'y a cependant pas eu de réflexion sur une stratégie urbaine.

La loi régissant les élections des conseils locaux et toute décision sur les quotas sont toujours en discussion dans les commissions parlementaires.

Une loi visant à accroître la participation des femmes aux élections des conseils locaux par le biais d'un système de quotas a été rédigée mais est toujours en discussion dans les commissions parlementaires.

Les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans les programmes et projets nationaux sur le changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec un score global de 18 points sur 48, l'Égypte fait partie des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et des collectivités territoriales. L'amélioration de l'environnement favorable pour les villes et les collectivités territoriales appelle un certain nombre de réformes.

- **La première réforme** consiste à renforcer l'autonomie locale. En raison des pratiques de nomination existantes, les chefs des administrations locales en Égypte sont confrontés à des difficultés pour adapter les dépenses publiques aux préférences locales. Les gouverneurs détiennent un pouvoir financier et administratif sur les services déconcentrés de l'État, mais leur autorité ne peut influencer les changements apportés par les ministres dans la mise en œuvre des politiques sectorielles.

Par ailleurs, les chefs des services déconcentrés de l'administration centrale sont membres du Conseil exécutif du gouvernorat et rendent compte à leurs ministères centraux. Les ministères de tutelle ont le pouvoir d'embaucher, de licencier et de promouvoir les cadres locaux, ce qui renforce leur redevabilité envers le gouvernement central. En outre, la plupart des gouverneurs sont nommés en dehors de la sphère de l'administration locale.

La réforme devrait clarifier le contenu de l'article 179 de la nouvelle Constitution égyptienne, qui stipule que la loi réglemente la manière dont les gouverneurs et les chefs des autres unités administratives locales sont nommés ou élus et détermine leurs compétences. La réforme devrait ensuite aborder le lien entre décentralisation et déconcentration de manière à renforcer l'autonomie locale.

- **La deuxième réforme** devrait mettre l'accent sur la clarification de la répartition des responsabilités entre les différentes sphères de gouvernement. En principe, les lois répartissent les responsabilités, mais les textes réglementaires pour détailler les différents maillons de responsabilité font défaut et les textes eux-mêmes introduisent souvent une certaine incertitude. Il existe de nombreux exemples similaires de responsabilités concurrentes : la santé, où l'approvisionnement est régional ou central et la distribution est locale ; le bien-être social (pensions centrales, etc.) ; le transport (routes nationales et locales) ; l'environnement, où les gouvernements locaux peuvent agir en tant qu'agents

du gouvernement central ; l'assainissement, avec un assainissement régional mais une collecte locale des déchets ; et l'enseignement primaire, où la certification des éducateurs et certains aspects des programmes sont fixés au niveau central, les normes de service des éducateurs et les échelles salariales sont fixées par les gouvernorats et les manuels scolaires sont choisis par les écoles.

La réforme devrait se concentrer sur la répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les différents niveaux de gouvernance locale, et à travers les différents niveaux. Elle devra porter une attention particulière à l'élaboration des lois et règlements nécessaires pour rendre opérationnel le transfert de compétences aux collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne les transferts financiers du gouvernement central vers les collectivités locales. Deux méthodes de transfert existent. Le premier est la fiscalité partagée. Alors que 50 % des recettes de ces taxes sont versées aux collectivités locales en fonction du site de collecte, les 50 % restants sont transférés à des fonds communs pour être distribués à tous les gouvernorats, à l'exception du Caire et d'Alexandrie, selon une formule spécifique. Le taux d'imposition n'est pas stable et évolue dans le temps. Cette source de revenus contribue fortement aux recettes fiscales locales : près de 40 %. Le deuxième transfert est le « Fonds commun » administré par le ministère des Finances. Les critères d'allocation des fonds aux gouvernorats tiennent compte de la taille de la population, du secteur géographique et des besoins. Ces ressources fournissent près de 30 % des budgets des gouvernorats, notamment en Haute et Basse Égypte.

Enfin, les transferts des bénéfices de l'Autorité du Canal de Suez sont distribués par le Ministère des Finances à cinq gouvernorats. Ces revenus sont répartis comme suit : 50 % à Ismailia, 30 % à Port-Saïd et Suez, 10 % au Nord Sinaï et 10 % au Sud Sinaï. La réforme devrait ajuster l'échelle des transferts financiers du gouvernement central vers les autres sphères de gouvernement (gouvernorats, districts et arrondissements) afin qu'ils soient en ligne avec le coût des compétences transférées. Elle doit rendre les transferts prévisibles et stables pour permettre une prestation efficace des services publics locaux et éviter que les disparités territoriales ne s'aggravent (droits d'import-export, Canal de Suez...).

- **La quatrième réforme** porte sur l'équité entre les sexes, en particulier le rôle central des femmes dans les processus de gouvernance locale. La réforme devrait proposer des mesures pour assurer la présence des femmes dans les organes de gouvernance locaux.

- **La dernière réforme** porte sur la lutte contre le changement climatique. Les gouvernements locaux doivent faire partie des programmes et projets nationaux et avoir accès aux fonds climatiques. ■

### Bibliographie

- Amin, Khaled Z. et Robert D. Ebel. 2006. *Egyptian Intergovernmental Relations and Fiscal Decentralization: Diagnostics and An Agenda for Reform*. La Banque mondiale. Washington, DC.
- CGLU. Rapport de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD) sur la décentralisation et la démocratie locale.
- La Constitution égyptienne de janvier 2014.
- Loi sur l'administration locale n° 43/1979.
- Nada, Mohamed. "The Politics and Governance of Implementing Urban Expansion Policies in Egyptian Cities." CEDEJ, 11 2014. p. 145-176.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais renvoie la définition de leurs responsabilités à la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Depuis l'obtention de son indépendance en 1991, l'Érythrée a mis en place un processus permettant d'élire des assemblées et des organes exécutifs pour administrer ses villages, districts et provinces. La Constitution de 1997 établit et, dans certains cas, prévoit la mise en place de structures de gouvernance locale dont la direction est censée être fondée sur des principes démocratiques. Cependant, à ce jour, cette Constitution n'a pas encore été mise en œuvre. Entre 1993 et 1997, le gouvernement central et les gouvernements locaux ont subi une série de réorganisations. En 1996, les divisions territoriales de l'Érythrée ont été restructurées et le pays a remplacé 10 provinces par six zobas ou régions semi-autonomes, chacune composée de plusieurs sous-régions. Les zobas sont administrés par des gouverneurs et ont leurs propres assemblées locales. Au niveau central, le ministère de l'Administration locale a un rôle de contrôle sur les structures de gouvernance publique locales et se concentre sur la formulation des politiques, des réglementations, l'identification du personnel et le renforcement des capacités.

La loi sur les collectivités locales de 1996, amendée en 2004, contient des dispositions visant à améliorer les chances des femmes à participer aux affaires des collectivités locales.

Au paragraphe 5 de l'article 1 « L'État d'Érythrée et son territoire », la Constitution stipule que l'Érythrée est un gouvernement unitaire divisé en unités de collectivités territoriales et que les pouvoirs et les devoirs de ces gouvernements locaux sont déterminés par la loi. De telles lois ne sont pas encore en place, ce qui entrave le bon accomplissement des devoirs, fonctions et responsabilités des gouvernements locaux transférés par le gouvernement central.

Les 56 sous-régions (*subzobas*) sont placées sous l'autorité d'assemblées régionales élues pour un mandat de cinq ans. Aucune élection locale n'a eu lieu.

Le gouvernement central a mis en place divers transferts financiers aux collectivités locales, mais le montant

national de ces transferts et les modalités de répartition entre les collectivités locales ne sont pas connus à l'avance. Il s'agit d'une limitation majeure pour l'autonomie et la planification locales.

Les gouvernements locaux ont une autorité considérable pour définir des politiques et émettre des règlements, augmenter les impôts et nommer le personnel exécutif à leurs niveaux respectifs. Les autorités locales ont le pouvoir discrétionnaire d'augmenter les taxes et les taux comme « déterminés localement par le gouvernement local » tant que ces taxes « ne sont pas interdites par la politique financière du gouvernement central ».

L'Érythrée n'a pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales ni de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales. Cependant, quelques initiatives locales de renforcement des capacités peuvent être relevées.

La législation érythréenne ne contient pas de lois spécifiques sur l'audit de la gestion financière des collectivités locales. Le ministère des collectivités locales approuve les budgets et les audits ; mais si l'approbation du budget suit un calendrier précis, les audits ne sont effectués qu'occasionnellement.

L'Érythrée n'a pas de lois sur la participation des populations à la gestion des affaires locales. De nombreuses instances de concertation existent, ce qui est une émanation des perspectives du gouvernement actuel. Ces instances de concertation sont actives dans le processus de planification locale.

L'Érythrée n'a pas de législation spécifique sur l'évaluation de la performance des collectivités locales en matière de fourniture de services publics locaux, et aucune expérience en matière d'évaluation de la performance des collectivités locales.

Il n'y a pas de stratégie urbaine nationale en Érythrée.

Lors des élections locales en Érythrée, des quotas ont été mis en place pour faciliter la représentativité des femmes ; au moins 30 pour cent des sièges sont réservés aux femmes dans les organes de gouvernance locale.

Le cadre institutionnel ne prévoit pas l'inclusion des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de l'agenda national sur le changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec un score global de 20 points sur 48, l'Érythrée fait partie des pays dont l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. La progression vers un environnement favorable nécessiterait des réformes importantes. Six (6) réformes principales sont proposées pour améliorer l'environnement de l'action de la ville et collectivités territoriales.

- **La première réforme** devrait porter sur le transfert de responsabilités aux collectivités locales. L'organisation administrative et fonctionnelle du gouvernement central érythréen illustre le manque d'autonomie locale et la prépondérance du gouvernement central dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les cadres locaux rendent compte au gouvernement central de la mise en œuvre des programmes et des politiques. Les administrateurs nommés dans les provinces rendent compte au gouvernement central, tandis que les services déconcentrés situés dans les gouvernements locaux répondent de leurs ministères de tutelle respectifs. Avec cette configuration, le gouvernement central a le pouvoir d'appliquer directement la plupart des politiques sectorielles au niveau local à l'insu ou sans le consentement des gouvernements locaux.

Le transfert des responsabilités est freiné par l'absence des lois et règlements nécessaires à leur mise en œuvre effective.

La réforme devrait permettre de clarifier la définition des responsabilités attribuées aux différents niveaux de collectivités locales et de déterminer le rôle exact de l'administration déconcentrée, qui devrait elle-même être mieux organisée avec des capacités techniques plus importantes. La réforme devrait également proposer les modalités de transfert et les lois et règlements nécessaires d'une part et les modalités des élections locales également.

- **La deuxième réforme** devrait porter sur les transferts financiers du gouvernement central vers les collectivités locales. Dans la perspective d'augmenter le poids des collectivités locales dans les dépenses publiques, les transferts financiers doivent être proportionnels au niveau des responsabilités transférées pour compenser le déséquilibre vertical. Idéalement, ces transferts devraient être inconditionnels, prévisibles et stables afin d'améliorer l'autonomie financière des collectivités locales. La réforme devrait également accroître la transparence dans la gestion publique locale et mettre l'accent sur les modalités d'audit financier des collectivités locales afin d'améliorer la qualité des dépenses publiques locales.

- **La troisième réforme** devrait porter sur la stratégie urbaine. Après trois décennies de guerre, l'Érythrée a une structure urbaine démantelée, avec une croissance urbaine alimentée par de nombreux réfugiés et une base économique fragile. La guerre de 1998-2000 a eu des effets négatifs sur l'économie en général et sur les villes en particulier. Selon un rapport de la division des Affaires urbaines et municipales du ministère des Gouvernements locaux, 118 483 ménages – soit environ 596 537 personnes – vivaient dans les zones urbaines (novembre

1995). Cela représentait environ 17 % de la population totale. En 2020, l'Érythrée est urbanisée à 41,3 % et ce taux devrait atteindre 60,1 % d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*).

Moins que le rythme et l'intensité de l'urbanisation qu'il faudra gérer, c'est l'économie locale des villes qui doit être davantage renforcée. L'Érythrée comprend 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 a dénombré 223 grandes unités industrielles dans le pays, la plupart étant situées dans la capitale Asmara. Les autres centres industriels urbains sont Massawa (sel, ciment, fruits de mer), Assab (sel, fruits de mer), Ghinda (tanneries), Dekemhare (piles, biscuits, aluminium, marbre, colle, sacs tissés) et Debarwa (pâtes alimentaires, biscuits, plastique, aluminium).

Les villes d'Érythrée ont un rôle économique important, en particulier dans la transformation industrielle et, par conséquent, elles attirent des investissements considérables. La stratégie urbaine doit mettre l'accent sur la spécialisation fonctionnelle des villes et leur contribution au développement national. Il devrait également trouver des solutions adaptées au problème de zonage des villes érythréennes. La plupart des villes érythréennes sont des villes de montagne situées entre 1 000 et 2 500 mètres au-dessus du niveau de la mer, souvent sur des terrains difficiles. Le fait que l'urbanisation soit généralement linéaire - que ce soit le long des axes routiers ou du littoral - appelle à une plus grande attention à la forme des villes et à leur densification.

- **La quatrième réforme** porte sur le renforcement des capacités de l'administration locale. Le système actuel du personnel local n'est pas conforme aux principes de décentralisation.

Un cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales doit être élaboré ainsi que le plan de formation du personnel correspondant. Enfin, il devrait y avoir une certaine innovation dans le rôle des services déconcentrés du gouvernement central, qui devraient passer du rôle de praticiens des politiques et programmes du gouvernement central au rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage des gouvernements locaux.

- **La cinquième réforme** devrait se concentrer sur le renforcement des politiques et de la législation visant à promouvoir l'égalité des sexes à travers l'inclusion des femmes dans la gouvernance locale.

- **La sixième**, elle, porter sur la contribution effective des gouvernements locaux à l'Accord de Paris, ce qui implique que les CDN soient territorialisées et que les collectivités locales soient habilitées à développer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables.■

### Bibliographie

- Habtom, Gebremichael. 2014. "Public administration reform in Eritrea: Past trends and emerging challenges." *Journal of Public Administration and Policy Research*. 6. 44-58. 10.5897/JPAR2014.0285.
- *La Constitution de 1997 de l'Érythrée*.
- *Ministère des Affaires Étrangères des Pays Bas Rapport sur le pays d'origine sur l'Érythrée. Février 2017.*
- *Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population. 2014. World Urbanization prospects: The 2014 Revision.*

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et collectivités territoriales.....	1
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus, mais pas nécessairement dans tout le pays.....	3
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales ont une certaine latitude pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition existants, mais le gouvernement central est responsable de la fixation des nouveaux impôts et de l'accès aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent, mais ne sont pas systématiquement suivies.....	3
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales est évaluée de manière irrégulière.....	2
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, ainsi que les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre.....	4
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Le Royaume d'Eswatini est une monarchie constitutionnelle avec deux instances de pouvoir reconnues : le gouvernement central et les collectivités locales. L'histoire de la décentralisation est relativement récente en Eswatini. Au total, le pays a eu trois élections locales, en 1994, en 2008 et en 2012, respectivement. Mais c'est la ratification de la nouvelle Constitution en 2005 qui a donné un second souffle à la décentralisation. Cette nouvelle Constitution n'établit pas un système durable ; en lieu et place, elle définit une transition plutôt qu'une situation définitive. Les articles 218 à 226 de la Constitution reconnaissent explicitement les collectivités locales et fixent un délai pour une réforme du système. Dans l'article 226, il confie explicitement au Parlement la tâche de définir les responsabilités, le contrôle et la surveillance, et les élections.

Eswatini est néanmoins un cas unique. Les deux catégories de collectivités locales – urbaines (12) et rurales (55) – n'ont pas la même existence institutionnelle. Il existe trois types de municipalités urbaines : deux conseils municipaux, cinq conseils communaux et cinq comités municipaux. Alors que ces communes urbaines ont le droit de s'administrer elles-mêmes librement, les collectivités locales rurales, appelées *tinkhundla*, ont très peu d'autonomie.

Du côté du cadre législatif, la loi et les règlements sur l'administration urbaine doivent être modifiés pour incorporer les nouvelles lois, politiques et réglementations, telles que la loi nationale sur les marchés publics, la loi sur la gestion des finances publiques, la loi sur les *Tinkhundla* et l'administration, entre autres.

Un autre aspect unique d'Eswatini est l'exclusion des partis politiques des élections locales, bien que cela ait été fortement critiqué par un nombre croissant d'acteurs nationaux. La nouvelle Constitution de 2005 légitime ce recul par rapport au principe d'autonomie locale en précisant que les collectivités locales peuvent être dirigées par des fonctionnaires élus, nommés ou partiellement élus et nommés (Art 220). Les dernières élections locales ont eu lieu en octobre 2017 et les prochaines sont prévues pour 2022.

Les transferts aux collectivités locales sont à la fois conditionnels et inconditionnels. Le montant national est alloué en fonction de la population nocturne et est décaissé sur une base trimestrielle.

Les collectivités locales sont autorisées à fixer les impôts et taxes à l'intérieur de leurs circonscriptions et à percevoir les recettes correspondantes.

Pour le personnel clé, les qualifications sont définies dans la loi sur la collectivité urbaine. Cependant, il n'y a pas de cadre de développement des ressources humaines ; chaque commune élabore le sien.

Le chapitre XI de la loi sur la collectivité urbaine est largement consacré aux audits, mais ils ne sont pas systématiques.

La loi sur l'administration urbaine ne contient aucune disposition sur la participation. La budgétisation est désormais participative et des réunions régulières de sections sont organisées.

L'évaluation des performances des collectivités locales n'apparaît pas dans la loi. Cependant, le projet de gouvernements locaux d'Eswatini (SLGP) a introduit un système d'évaluation des performances.

Eswatini est un pays principalement rural ; 24,2 % de la population vit en zone urbaine en 2020 ; le taux d'urbanisation atteindra 33,8 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*), mais un processus d'urbanisation est en cours. Eswatini a mis l'accent sur le développement territorial avec la mise en œuvre du projet de gouvernements locaux. L'objectif de ce projet est d'aider le Royaume d'Eswatini à renforcer institutionnellement les collectivités rurales (*tinkhundla*) et les collectivités urbaines.

Il n'y a pas de quota de genre au niveau local.

Les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans les programmes et projets nationaux sur le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec un score global de 27 points sur 48, Eswatini est l'un des pays dont la progression vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiterait des réformes importantes. Plusieurs réformes sont envisagées.

- **La première réforme** devrait soutenir la nouvelle réforme du gouvernement local inscrite dans la Constitution de 2005 qui stipule que le Parlement doit, dans les cinq ans, établir un système de gouvernement local unique (basé sur le système *tinkhundla*) qui est organisé hiérarchiquement en fonction de la portée ou de la complexité du service à fournir. La division territoriale pourrait, selon la Constitution :

- Considérer les territoires des chefs traditionnels ;
- Enir compte des frontières des *tinkhundla* ;
- Intégrer les zones urbaines et rurales si besoin ; et
- Prendre en compte : (i) la population, la taille physique, les caractéristiques géographiques, les ressources économiques et les infrastructures existantes ou prévues dans chaque secteur, et (ii) la possibilité de faciliter la gestion et l'utilisation la plus raisonnable des ressources et des infrastructures du secteur dans le but de s'assurer que les gouvernements locaux ont des opportunités intéressantes pour devenir économiquement viables.

Cette réforme aurait l'avantage de s'intégrer directement dans le système institutionnel et constitutionnel national.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts fiscaux aux collectivités locales. Deux facteurs plaident en faveur d'une refonte totale du système de transferts des collectivités locales. Le premier est le manque de clarté du système actuel. Le montant national de ces transferts est généralement déterminé *au cas par cas* et les formules de répartition, lorsqu'elles existent, sont élaborées par le cabinet du ministre chargé des collectivités locales sans aucune consultation des collectivités locales.

Le deuxième facteur plaçant en faveur d'une refonte du système des transferts est la perspective de la refonte du système des collectivités locales ordonnée par la Constitution de 2005. Le passage de 12 communes urbaines à 77 communes (en ajoutant les 55 communes rurales) nécessitera probablement une refonte complète du dispositif pour prendre en compte de nouvelles problématiques portant par exemple sur la situation financière du *tinkhundla*, le niveau de développement institutionnel, et les retards de développement, pour ne citer que quelques domaines.

- **La troisième réforme** concerne la gestion des dépenses publiques au niveau local. Tous les gouvernements locaux sont censés soumettre leurs comptes à des audits annuels. Selon la loi sur les collectivités locales urbaines, à la fin de chaque exercice budgétaire, chaque collectivité locale doit désigner un auditeur externe indépendant avec l'approbation du ministère des collectivités locales. Si un gouvernement local ne le fait pas, le ministère peut désigner un auditeur externe aux frais du gouvernement local ; mais cette disposition de l'Urban Local Government Act n'est pas appliquée.

Dans la pratique, les audits sont effectués grâce à la subvention conditionnelle du projet de gouvernement local d'Eswatini. L'une des conditions requises pour

bénéficier de la subvention est l'audit annuel et il doit être effectué à temps et présenté au ministère du Logement et du Développement urbain dans les 6 mois suivant la fin de l'exercice.

Le système d'évaluation des performances des collectivités locales dans la prestation des services publics locaux doit être amélioré. À l'heure actuelle, il repose sur la prestation de services publics locaux, ce qui inclut la budgétisation participative ainsi que le rapport annuel. Il n'y a pas de législation spécifique sur la participation des citoyens dans l'administration locale, même s'il existe un processus de budgétisation participative et des réunions régulières de quartiers. Ces trois dimensions pourraient faire l'objet d'une réforme qui viserait à renforcer et améliorer la qualité des dépenses publiques locales.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur le renforcement des capacités. Les taux d'urbanisation élevés et l'émergence de nouveaux centres urbains et zones habitées posent d'énormes défis aux institutions municipales. Les questions de sécurité, d'accès aux services et d'aménagement nécessitent des capacités élevées qui dépassent les capacités institutionnelles actuelles des municipalités.

Pour les collectivités locales rurales, la question se pose avec encore plus d'acuité. Les structures gouvernementales rurales en sont encore à leurs balbutiements et auront besoin de temps pour se développer. Ils ne disposent pas d'un cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel, ce qui compromet le bon exercice de leurs futures responsabilités. En collaboration avec le ministère des Collectivités locales, l'élaboration d'une stratégie solide de renforcement des capacités des municipalités urbaines et rurales et sa mise en œuvre seront la principale préoccupation de cette réforme.

- **La cinquième réforme** vise à accroître la participation des femmes à la gouvernance locale. La réforme se concentrera sur les quotas de genre pour renforcer la présence des femmes dans les organes directeurs des gouvernements locaux.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la contribution des gouvernements locaux à l'agenda climatique. Les gouvernements locaux devraient être capables d'élaborer des projets bancables et avoir accès aux fonds climatiques. ■

### Bibliographie

- Banque Mondiale. Local Development Project Appraisal Document.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution Eswatini de 2005.
- Kuusi, Suvi. Aspects de l'autonomie locale : Afrique du Sud, Tanzanie, Kenya, Namibie, Eswatini et Ghana. Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities, 2009.
- Loi sur les collectivités urbaines de 1969.
- Système de gouvernement local d'Eswatini 2009.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	La législation est instable et incohérente.....	1
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus, mais pas nécessairement dans tout le pays.....	3
4	Les montants des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales est évaluée de manière irrégulière.....	2
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul mécanisme d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul mécanisme de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Pendant le régime très centralisé du Derg (1975 à 1991), les municipalités éthiopiennes ont été laissées pour compte et n'ont pas fonctionné comme des autorités locales indépendantes. Compte tenu du degré élevé de centralisation sous le régime précédent, les processus de réforme régionale ont naturellement pris du temps et des efforts, en particulier à la lumière des contraintes de capacité et des considérations sociopolitiques. En 2000, il était devenu de plus en plus clair pour un certain nombre d'administrations régionales que la mise en place de structures sous-régionales était essentielle pour répondre de manière adéquate aux besoins des centres urbains en croissance rapide et de l'arrière-pays rural.

L'Éthiopie est un État fédéral, avec 09 États régionaux, 928 gouvernements locaux et deux villes (Addis-Abeba et Dire Dawa) qui ont un statut spécial similaire à celui des États régionaux. Il existe 117 collectivités territoriales urbaines (ULG) en Éthiopie avec des populations de plus de 20 000.

La Constitution de 1995 prévoit la mise en place de deux types de gouvernements sous-régionaux. Il ne prévoit pas explicitement les collectivités locales ni leurs compétences fonctionnelles spécifiques. Au lieu de cela, l'article 39, dans son alinéa 3, prévoit implicitement la création d'unités territoriales sous-régionales autonomes destinées à accueillir les minorités ethniques intrarégionales. Dans le même ordre d'idées, l'article 50(4) confie aux États régionaux le pouvoir et la liberté d'établir et de responsabiliser les unités administratives de niveau inférieur. En tant que telles, les constitutions régionales prévoient la mise en place de gouvernements locaux (*woredas* et *kebeles*), dont les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités varient selon les régions.

Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus dans tout le pays, tandis que certains organes exécutifs dans les villes et les *woredas* sont nommés par le parti au pouvoir. Chaque *woreda* est composé d'un organe délibérant monocaméral et d'un comité exécutif. Le conseil du *woreda* est un organe délibérant élu au suffrage direct

dirigé par un président du *woreda*, qui est élu par le conseil parmi ses membres. Les dernières élections locales en Éthiopie ont eu lieu en 2015 et les prochaines élections qui étaient prévues pour août 2020 ont été reportées à 2021 en raison de la pandémie de COVID-19.

Les gouvernements des *woredas* n'ont pratiquement pas de sources de revenus internes. Bien que plusieurs constitutions d'États autorisent les *woredas* à percevoir leurs propres revenus, les États ont conservé presque toutes les sources de revenus que la constitution fédérale les autorise à percevoir, y compris les impôts sur les propriétés privées, qui sont généralement perçus par les administrations locales. Les *woredas* perçoivent les redevances d'utilisation des terres et l'impôt sur le revenu agricole, mais le produit est néanmoins transféré au Trésor public. Les *woredas* n'ont aucune source significative de revenus et ne sont pas autorisés à accéder aux marchés financiers. Ils dépendent donc presque totalement de la subvention intergouvernementale des gouvernements des États.

Environ 314 *woredas* et zones spéciales de la RNNPS et des Nationality Councils de la région d'Amhara ont le pouvoir d'élaborer et d'approuver leur propre budget. Néanmoins, ils ne disposent littéralement d'aucun pouvoir pour générer leurs propres revenus. Les variables utilisées pour déterminer la subvention sont : la taille de la population (55 %), le niveau de pauvreté (10 %), les besoins en dépenses (20 %), la capacité de mobilisation de recettes et l'efficacité dans l'exécution (15 %). Bien que les subventions intergouvernementales soient inconditionnelles, leur insuffisance nécessite un complément de recettes locales internes. Plus encore, les *woredas* n'ont aucun contrôle sur le montant des revenus qui leur sont transférés.

Il n'existe pas de cadre national définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des administrations locales. Mais les gouvernements régionaux et locaux (ruraux et urbains) ont des cadres détaillés qui définissent les qualifications et les responsabilités du personnel du gouvernement local en fonction du contexte local.

La Constitution éthiopienne ne prévoit pas l'audit des comptes des collectivités locales ; Cependant, les *woredas* ont leurs propres auditeurs internes.

La performance des gouvernements locaux est évaluée par les gouvernements régionaux. Mais parfois, leur performance est également évaluée par le gouvernement fédéral. L'évaluation varie selon le contexte des gouvernements régionaux

Alors que la Constitution de la FDRE (Proclamation n°1/1995) encourage la participation des citoyens, le pays ne dispose pas d'une loi spécifique pour faire appliquer cette disposition.

Il est donc important que l'Éthiopie dispose d'une loi qui prévoit une discrimination positive en faveur des femmes dans la représentativité politique.

L'Éthiopie s'est dotée d'une politique urbaine, la Politique de développement urbain résilient, vert et accessible de 2013, dans le cadre de laquelle elle met en œuvre le projet de développement des collectivités locales urbaines. L'Éthiopie est l'un des pays les moins urbanisés d'Afrique de l'Est, mais sa population urbaine augmente de 4 % par an, soit le double du taux de croissance de la population rurale. Le taux d'urbanisation est de 21,7% et devrait atteindre 39,1 % en 2050.

Le cadre politique pour le changement climatique prévoit la participation des gouvernements locaux et les intègre dans la structure institutionnelle nationale du changement climatique.

## Propositions de réformes

La note actuelle est de 24 points sur 48. L'Éthiopie reste parmi les pays dont l'environnement de gouvernance décentralisée est relativement défavorable à un système de gouvernement local efficace. Bien que la constitution fédérale répartit les pouvoirs, la majeure partie de ceux-ci est conservée au niveau de l'État régional. L'amélioration du système de gouvernement local de l'Éthiopie appelle donc, non seulement l'opérationnalisation des dispositions juridiques/politiques déjà existantes et inactives, mais également des réformes importantes dans le cadre de la décentralisation.

- **La première réforme** est l'harmonisation à l'échelle nationale de la législation sur les collectivités locales. Alors que la Constitution éthiopienne détaille les prérogatives des États régionaux au sein de la fédération, elle ne prévoit pas explicitement de gouvernement local parmi les systèmes de gouvernement. Étant donné que le rôle d'établir les gouvernements locaux et de définir leurs pouvoirs et responsabilités est laissé aux États fédérés des régions, cela ne garantit pas la cohérence en ce qui concerne les principes cardinaux de la gouvernance locale, dans tous les États. Dans la pratique, par conséquent, la législation des collectivités locales varie considérablement d'un État à l'autre.

- **La seconde réforme** concerne le renforcement de la décentralisation fiscale. Les gouvernements locaux en Éthiopie ont généralement des bases fiscales faibles, en particulier dans les zones rurales. Étant donné que les transferts intergouvernementaux sont nettement insuffisants, le manque de revenus propres a un impact considérable sur la capacité du gouvernement local à s'acquitter efficacement de la responsabilité qui lui est assignée.

Pour financer ce déséquilibre au niveau régional, le gouvernement fédéral transfère une part proportionnelle des ressources au niveau régional, et les régions devraient

à leur tour transférer des ressources aux collectivités locales. Alors que le montant national des transferts du gouvernement central aux gouvernements régionaux est connu (40 pour cent des recettes nationales), les montants transférés des gouvernements régionaux aux collectivités territoriales sont moins connus. Le montant que chaque région alloue à ses collectivités locales et la manière dont cette somme est répartie entre les collectivités locales ne sont pas connus, ce qui rend impossible la prévisibilité de la budgétisation des collectivités locales.

Il y a un fort besoin de réformes dans la politique de décentralisation fiscale, dans le but d'élargir l'assiette des recettes locales. Les réformes doivent également s'attaquer au problème des transferts insuffisants et imprévisibles des États régionaux aux collectivités territoriales. Les collectivités territoriales devraient également disposer de pouvoirs raisonnables pour gérer leurs propres budgets ainsi que l'accès au marché financier, bien qu'avec des mesures de contrôle.

- **La troisième réforme** accordera plus d'attention à l'amélioration du renforcement des capacités et de l'évaluation des performances des collectivités locales.

Outre la standardisation des qualifications et des responsabilités du personnel des administrations locales, ainsi que le renforcement des capacités, les performances des collectivités locales peuvent être améliorées grâce à des évaluations de routine. Le processus d'évaluation ne met pas seulement en évidence les lacunes dans la prestation de services, mais fait également ressortir des repères inspirants pour l'amélioration des performances. Cependant, la législation existante ne prévoit pas de manière adéquate des mécanismes pour évaluer l'efficacité et l'efficacité de la performance des collectivités locales. Il est donc extrêmement important que l'évaluation de routine des performances des collectivités locales soit prévue en tant qu'obligation légale. ■

### Bibliographie

- CGLU. 2016. *Quatrième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale ; Co-créer le futur urbain.*
- *Constitution de l'État régional national d'Oromia 1994 (telle que modifiée).*
- *Constitution de l'État régional national d'Amhara 1995 (telle que modifiée).*
- *Constitution de la République Démocratique Fédérale d'Éthiopie de 1994.*
- *Contribution prévue déterminée au niveau national (INDC) (2015).*
- Fenta, Tilahun Meshesha. "Local Government in Ethiopia: Practices and Challenges," *Journal of Management Science and Practice*. Novembre 2014, Vol. 2 Numéro 4, p. 71-79.
- *Plan National d'Adaptation -ETH, 2019.*
- *Programme éthiopien d'adaptation au changement climatique (EPACC).*

## Enabling environment rating for cities and subnational governments

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Certaines dispositions de la législation entrent en conflit avec la constitution ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.....	2
3	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## 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. 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 1990 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 territoriales, tout en renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.

L'article 112 de la Constitution stipule que les collectivités territoriales 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 une entité déconcentrée ; elle est subdivisée en départements à la fois circonscriptions administratives et deuxième niveau de collectivités territoriales. Les dernières élections communales et départementales ont été tenues en décembre 2018.

Les collectivités territoriales sont dirigées par deux organes élus : le conseil et le bureau du conseil, et ce, 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 15 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. D'autre part, en dépit du vote par les deux chambres du Parlement (l'Assemblée Nationale et Sénat), et de la promulgation par le Président de la République, aucun décret d'application n'a été pris pour que la loi organique n° 1/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation soit appliquée.

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'État 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, l'impôt sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – aux collectivités territoriales. 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. Il 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 territoriales 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 personnel de l'État auprès des collectivités territoriales, mais le personnel détaché reste à la charge financièrement par les collectivités bénéficiaires, ce qui n'est pas toujours possible. La loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant sur le 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 territoriales, les sapeurs-pompiers des collectivités territoriales, les fonctionnaires ou contractuels des collectivités territoriales. »

Il faut relever que la Constitution gabonaise est l'une des rares d'Afrique à anticiper la gestion des conflits de compétences entre les collectivités territoriales d'une part, ou entre une collectivité territoriale et l'État d'autre part. Ces derniers sont « portés devant les juridictions administratives, à la diligence des autorités responsables ou du représentant de l'État ».

La Constitution prévoit les modalités de réalisation d'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'État, des collectivités territoriales et des organismes soumis à son contrôle.

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 en œuvre.

Avec un taux d'urbanisation de 90,1 % en 2020 et projeté de 95 % à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*), le Gabon a élaboré une stratégie urbaine, 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).

Au Gabon, l'égalité des sexes est traitée dans deux directions : l'adoption d'une Constitution qui reconnaît l'égalité des citoyens quel que soit leur sexe, et la loi sur les quotas de 30 % réservés aux femmes sur les listes de candidatures aux élections locales et législatives.

Les collectivités territoriales ne sont pas impliquées dans l'élaboration ou la mise en œuvre des contributions déterminées au niveau national (CDN).

## Propositions de réforme

Le Gabon, avec une note globale de 25 sur 48, fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et des autorités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **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 territoriales prenant en compte le nouveau contexte de multipartisme. Le transfert des compétences ne se traduisait pas à cette époque une priorité. Cette culture politique installée, il convient d'abord 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 les différents niveaux des collectivités territoriales 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 en matière de compétences sont décuplés.

- **La deuxième réforme** devrait concerner le système des transferts aux collectivités territoriales. 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 territoriales) avec des ristournes accordées aux collectivités territoriales selon le lieu de la collecte, est illustratif de la nécessité de réformer le système. En effet, l'ordonnance n° 005/81/PR du 3 mars 1981 fixe le montant des quotes-parts déterminées sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. 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'État ; sur le territoire des départements ; 65 % pour les communes, 7 % pour le fonds de péréquation et 28 % pour l'État. Cette ordonnance est peu claire et peu comprise par les acteurs 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, l'impôt sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) attendent des textes d'application pour bénéficier aux collectivités territoriales. La dotation d'équipement est divisée à parts égales entre collectivités territoriales, 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 attendue. La réforme devrait faire le point sur ces transferts et s'attacher à 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 territoriales. Dans la pratique, les audits et l'évaluation des performances sont occasionnels. Pourtant, la loi 15/96 du 6 Juin 1996 prévoit tous les contrôles exercés par la tutelle financière exercée par le ministère des Finances, l'inspection générale des finances, le contrôle général d'État, 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'État. La réforme devrait aider à renforcer le champ des ressources propres et à donner une meilleure marge pour la mobilisation des ressources locales.

- **La cinquième réforme** concerne la place des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Un important effort doit être fait pour que les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage des programmes et projets de lutte contre le changement climatique. Les collectivités territoriales doivent aussi accéder aux financements climat. ■

### Bibliographie

- Constitution de 2003, révisée en 2011.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi n° 18/93 du 13 septembre 1993, portant sur le 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.
- Loi n° 1/2005 du 4 février 2005 portant sur le statut général de la fonction publique.
- La loi organique n° 1/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les conseils locaux et les organes exécutifs sont élus dans tout le pays.....	4
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers .....	2
6	Il existe un cadre de référence national définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La Constitution de la Gambie stipule à l'article 193 que l'administration locale doit être basée sur un système de conseils élus démocratiquement avec un degré élevé d'autonomie locale. Elle stipule également que l'Assemblée nationale adoptera une loi portant création des conseils communaux, des municipalités et des conseils régionaux, tous désignés comme gouvernements locaux. La présente loi définit également les limites territoriales à l'intérieur desquelles chaque collectivité locale a compétence.

Le Plan de développement national vise, entre autres, à institutionnaliser la décentralisation et les processus et systèmes de gouvernement participatif au niveau de la collectivité locale.

Une Politique Nationale de Décentralisation et de Développement Local (2015-2024) a été élaborée. L'objectif principal de la politique est que le gouvernement réponde à son obligation constitutionnelle de créer un environnement propice à la promotion d'une gouvernance démocratique participative.

La politique sera mise en œuvre sur une période de 10 ans à compter de la date de son adoption à travers un plan d'action de mise en œuvre de la décentralisation. Elle sera mise en œuvre en deux phases : Phase 1 : 2015-2019 ; Phase 2 : 2020-2024.

Il existe trois types d'unités de gouvernement local de base : 6 conseils de zone (Brikama, Mansa Konko, Kuntaur, Janjangbureg, Basse, Kerewan), 1 (un) municipalité (Conseil municipal de Kanifing) et 1 (un) Conseil Communal (Conseil Communal de Banjul).

La loi sur le gouvernement local précise les fonctions, les pouvoirs et les devoirs des collectivités territoriales en Gambie.

En vertu de la loi, les ministères sectoriels peuvent, après consultation du Ministère des Collectivités Locales, transférer des fonctions, des services et des attributions aux collectivités locales. Pour que cela se produise, cependant, le gouvernement central et le conseil du gouvernement

local en question doivent y consentir, et les ressources humaines, financières et matérielles appropriées doivent être mises à disposition pour l'accomplissement des responsabilités transférées.

Les membres des conseils des collectivités locales sont élus pour un mandat de quatre ans. Les maires sont élus au suffrage universel direct comme stipulé à l'article 194 de la Constitution. Les dernières élections locales ont eu lieu en avril 2018.

La loi prévoit le transfert de ressources financières aux collectivités locales, mais ces transferts ne sont pas encore prévisibles ou stables.

L'article 20 de la loi de 2004 sur les finances et l'audit des collectivités locales indique que chaque collectivité locale a le droit de percevoir des recettes tirées des taxes et impôts sur son territoire afin de financer les compétences qui lui sont transférées. Cependant, cette latitude est limitée par la loi sur les tarifs généraux de 1992.

Il est urgent d'accélérer le renforcement des capacités locales. Il existe un cadre de référence détaillant les qualifications et les responsabilités du personnel, mais aucune stratégie de renforcement des capacités des administrations locales. La Gambie a également établi des règles de service pour le personnel des services publics locaux afin d'aider à structurer les professions et orienter l'embauche du personnel de l'administration locale.

L'article 40 de la loi de 2004 sur les finances et l'audit des collectivités locales stipule que le Vérificateur Général doit vérifier chaque année les livres de chaque collectivité locale et signaler toute anomalie constatée. Le rapport est porté à la connaissance du Conseil. Les livres de chaque conseil sont vérifiés par le vérificateur général ou par un vérificateur désigné par le vérificateur général. Dans la pratique, cependant, ces audits ne sont qu'occasionnels.

La Gambie n'a pas de lois spécifiques sur la participation de la population à la gestion des affaires locales, mais plusieurs mécanismes existent pour impliquer la population.

La loi gambienne ne prévoit pas de mécanismes pour évaluer la performance des collectivités locales.

La Gambie n'a pas de stratégie urbaine nationale explicite, mais certaines priorités ont été définies par le rapport national élaboré pour Habitat III.

Le pays n'a aucune disposition pour la participation et la représentation des femmes dans la vie publique.

Il n'y a pas de disposition sur la participation des collectivités locales à la lutte contre les effets du changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec une notation de 23 points sur 48, la Gambie fait partie des pays dont l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Six réformes sont nécessaires pour que la Gambie réalise des progrès dans l'instauration d'un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales.

- **La première réforme** concerne le transfert de ressources du gouvernement central vers les collectivités locales.

Entre autres choses, compte tenu de l'assiette fiscale étroite des collectivités locales, la loi prévoit des subventions du gouvernement central comme suit : une subvention générale ne dépassant pas 10 pour cent des budgets d'investissement des collectivités locales ; une subvention pour financer des programmes décidés conjointement par le gouvernement central et le conseil local d'un montant convenu ; et une subvention de péréquation pour financer les dépenses des collectivités locales lorsque les normes de prestation de services publics locaux sont inférieures à la moyenne nationale.

En outre, la loi autorise le Président de la République à établir un comité consultatif *ad hoc* composé d'élus locaux, de ministères de tutelle et d'autres parties. Ce comité devrait se réunir annuellement avant l'adoption de la loi de finances pour émettre un avis sur la répartition des recettes nationales entre l'État et les collectivités locales et le partage des compétences transférées par l'État aux collectivités locales. Cependant, tous ces mécanismes prévus par la loi ne sont pas mis en œuvre. La réforme doit rendre opérationnels ces différents instruments et définir des modalités transparentes de répartition des subventions entre les collectivités locales.

- **La deuxième réforme** porte sur le renforcement des capacités de l'administration locale. Malgré l'existence d'un cadre juridique adéquat, la mise en œuvre concrète de la décentralisation peine à avancer car le personnel responsable est insuffisamment qualifié et formé. Une collaboration et une coopération efficaces entre les divers paliers de gouvernement présentent également des difficultés. Le projet de formation énoncé dans la Loi sur l'administration locale, qui est actuellement exécuté par l'Association gambienne des autorités gouvernementales locales (GALGA), joue un rôle essentiel dans le renforcement des capacités des collectivités locales. Une mention spéciale doit être faite d'une réalisation sur laquelle s'appuyer : les schémas de prestation pour le service des collectivités locales élaborés par le ministère des collectivités locales visent à orienter les collectivités locales pour l'embauche, la formation et le renforcement des capacités du personnel.

Face à la diversification des activités des collectivités. La réforme devrait également mettre l'accent sur l'élaboration

d'une stratégie nationale de formation basée sur des profils élaborés dans le cadre des schémas de prestation de services pour la fonction publique locale.

- **La troisième réforme** concerne la stratégie urbaine. Près de 62,5 % de la population de la Gambie vit dans des zones urbaines en 2020 (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*), et les projections de l'ONU indiquent 77,2 % d'urbanisation d'ici 2050. Cette urbanisation pose des défis considérables pour l'aménagement du territoire. La population de la Gambie est fortement concentrée dans la région du Grand Banjul, qui comprend les agglomérations morphologiquement distinctes de Banjul et le Conseil Municipal de Kanifing, une zone minuscule qui occupe un pour cent de la superficie totale du pays mais est occupée par plus d'un tiers de la population totale. Encombrée par la configuration de Banjul, la population s'est étendue à Kanifing, qui est devenue la plus grande ville de Gambie entre 1970 et 1980. L'expansion de Kanifing a accru le déséquilibre territorial et les projections montrent que cette tendance s'intensifiera à l'avenir. De son côté, la population de Banjul a commencé à décliner en 1983 et était à peine **40 000** en 2015. Même aujourd'hui, la Gambie compte encore moins de 10 villes de plus de **10 000** habitants, tandis que les villes de Banjul et Kanifing comptent respectivement **35 000** et **400 000** habitants. La stratégie urbaine, que le Gouvernement avait anticipée dans son rapport national préparé pour Habitat III en décembre 2015, a abordé les enjeux de l'aménagement du territoire national et les aspects économiques de cette structure urbaine.

- **La quatrième réforme** porte sur l'évaluation des performances des collectivités locales et l'amélioration de la gestion financière locale sur la base des mécanismes énoncés dans la loi de 2004 sur les finances et l'audit des collectivités locales. Cela comprend l'élaboration d'un manuel de comptabilité financière locale et la mise en place d'une commission comptable au sein de chaque conseil local pour définir les moyens d'améliorer la transparence, notamment en ce qui concerne le traitement des rapports du vérificateur général et de l'auditeur interne ainsi que tous les autres rapports sur les finances publiques. La réforme devrait également se concentrer sur les modalités d'élaboration de contrats de performance sur la prestation de services publics locaux. ■

### Bibliographie

- CGLU. Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD). Profil pays.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution de la Gambie, 1997.
- Le Plan d'action de la Gambie sur la décentralisation.
- Le Plan National de Développement 2018-2020.
- Loi de 2002 sur les collectivités locales.
- Loi de 2004 sur les finances et l'audit des collectivités locales.
- Loi de 2006 modifiant la loi sur les collectivités locales.
- Politique nationale de la Gambie sur la décentralisation.
- République de Gambie, ministère des Terres et du Gouvernement régional. 2015. Résumé des priorités nationales pour le nouvel agenda urbain.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées locales sont élues, mais les organes exécutifs sont nommés.....	2
4	Les montants des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence des métiers au sein des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales qui s'applique à toutes les collectivités territoriales du pays.....	4
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	La législation nationale sur la participation citoyenne existe et est appliquée.....	4
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Depuis l'indépendance, les gouvernements successifs du Ghana ont considéré la décentralisation comme une condition nécessaire, non seulement pour le développement socio-économique, mais aussi pour atteindre les objectifs politiques d'amélioration de la légitimité des pouvoirs gouvernementaux. Ainsi, dans l'histoire du Ghana, de l'indépendance à nos jours, plus de dix commissions parlementaires ont été créées pour analyser les réformes de décentralisation.

Le Ghana est une démocratie parlementaire. Dans les articles 240 à 256 de sa Constitution, elle mentionne explicitement les collectivités locales, tout en renvoyant la définition de leurs compétences au niveau de la législation. Les dernières élections des assemblées locales ont eu lieu en 2019, mais le processus de confirmation des candidats au poste de chef des instances exécutives est en cours.

Il existe plusieurs types de collectivités locales. En 2012, 216 gouvernements ont été étudiés et 38 nouveaux ont été ajoutés en 2017 tandis que 6 ont été ajoutés en 2018. Le pays compte désormais six métropoles, 87 communes et 167 districts. 30 pour cent des membres des conseils municipaux sont nommés par le gouvernement central après consultation des principaux acteurs locaux. La législation stipule que la moitié de ces membres nommés doivent être des femmes et 30 pour cent des représentants des autorités traditionnelles doivent être des femmes. Les assemblées locales comprennent des directeurs de services déconcentrés, des chefs traditionnels et des députés, qui siègent aux assemblées avec voix consultative. En ce qui concerne l'exécutif local, le chef de l'exécutif de district est nommé par le chef du gouvernement central, mais cette nomination doit être ratifiée par les deux tiers des membres de l'assemblée de district. Cependant, dans une avancée majeure pour la gouvernance locale, le gouvernement ghanéen, qui a pris ses fonctions en janvier 2017, a annoncé son intention d'introduire le suffrage universel direct pour l'élection des exécutifs locaux pour les prochaines élections locales. Il est à noter que les partis politiques sont exclus des élections locales au Ghana. Malheureusement,

cela a été abandonné et le référendum visant à modifier la constitution pour permettre aux exécutifs locaux d'être élus n'a pas pu se concrétiser. Il est impératif de noter que cela reste une priorité dans l'agenda du gouvernement.

Le gouvernement local élabore des propositions dans le cadre d'un budget prévisionnel fourni par les ministères sectoriels. Après approbation par le ministère sectoriel du montant à allouer, le ministère des Finances transfère les fonds directement à la collectivité locale concernée. Cependant, le gouvernement central conserve encore un certain poids dans la définition des budgets des collectivités locales, même si les transferts se font directement du Ministère des Finances aux collectivités locales, sans passer par les ministères sectoriels.

Le Ghana a cinq systèmes de transfert : le Fonds Commun des Assemblées de District (DACF), qui est conditionnel ; le Fonds de Développement du District (FDD) composé des fonds des partenaires au développement et du DACF, alloués en fonction des résultats ; les salaires des agents de l'État (aux niveaux national et local) gérés par la seule autorité de la Direction du Contrôleur et Comptable Général ; une « Dotation Urbaine » pour les métropoles (définies comme ayant plus de 250 000 habitants) et les communes (plus de 95 000 habitants) ; le Grant-in-Aid, qui est le soutien des partenaires au développement alloué par projet ; les « revenus cédés », qui concernent les recettes fiscales appartenant autrefois au gouvernement central et maintenant transférées aux gouvernements locaux, telles que les recettes provenant des casinos.

L'article 252 de la Constitution de la République du Ghana de 1992 établit et opérationnalise, par la loi 455 de l'Assemblée Nationale, le Fonds Commun des Assemblées de District dont le pourcentage ne peut être inférieur à 5 % du revenu national total provenant des taxes et impôts nationaux clairement identifiés. Ces fonds sont distribués selon une formule basée sur quatre critères importants : la pression pour la demande de services (mesurée en fonction de la taille de la population), le facteur d'égalité (une part minimale des fonds garantie pour chaque collectivité locale), les besoins (santé, éducation, accès à l'eau et aux routes) et le facteur de responsabilité (comment

l'assemblée de district atteint son objectif de mobilisation des ressources). Le DACF représente aujourd'hui 60 % des ressources des collectivités locales. En 2009, le Fonds de Développement du District a été créé et est financé par le DACF à hauteur de 20 millions USD.

La fiscalité locale comprend à la fois les impôts fonciers et les autres taxes fixées au niveau central ; le gouvernement central intervient souvent dans ce domaine de la fiscalité locale. Les prêts doivent être approuvés par le Parlement.

Le cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités est établi par la troisième partie des articles 82-89 de la loi de 2016 sur la gouvernance locale (loi 936). En outre, le centre de formation en administration municipale, l'Institute of Local Government Studies, (ILGS) a été créé avec le soutien du gouvernement des Pays-Bas pour renforcer les capacités des ressources humaines dans les collectivités locales, en particulier les responsables de la planification, les chefs des services financiers, les secrétaires généraux (commis municipaux), etc. L'Institut forme également des agents des ministères centraux au niveau national et régional qui travaillent en collaboration avec les collectivités territoriales.

Selon les dispositions de la loi 1589, les structures infra-municipales ont été créées pour favoriser la démocratie participative et la mobilisation des citoyens dans le processus décisionnel de leurs localités.

Un mécanisme d'audit existe au Ghana, mais il n'est pas systématiquement appliqué.

Le Fonds de développement du district fournit le financement pour l'évaluation des performances des gouvernements locaux.

Avec un niveau d'urbanisation de 57,3 % en 2020, le Ghana devrait atteindre un niveau d'urbanisation de 73,2 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*). Le Ghana dispose d'une stratégie urbaine (le cadre national de politique urbaine) soutenue par la subvention pour le développement urbain de la Banque Mondiale, Cities Alliance, la GIZ et le projet pilote de gestion urbaine du Ghana (GUMPP) financé par l'AFD.

La législation ghanéenne prévoit 40 % de femmes aux postes électifs et nominatifs, mais dans la pratique, seuls 16 % des maires sont des femmes. En outre, selon la législation, la moitié des membres nommés aux conseils municipaux, soit 15 % des conseils, devraient être des femmes.

L'INDC du Ghana ne dispose pas de mécanismes solides pour impliquer les villes et les gouvernements locaux dans la lutte contre le changement climatique.

## Domaines à améliorer

Avec une note globale de 31 sur 48, le Ghana fait partie du groupe des pays ayant un environnement assez favorable à l'action des villes et des collectivités territoriales, mais avec des axes d'amélioration importants. Une attention à quatre (4) enjeux spécifiques est suggérée afin de renforcer l'environnement pour les villes et les autorités locales.

- **La première amélioration** consiste à mettre en place des conseils et des exécutifs élus. Cette réforme devait être mise en œuvre lors des délibérations de 2019 mais n'a pas pu être réalisée mais il s'agit d'un engagement continu qui a été réitéré par le Chef de l'État. L'installation d'exécutifs élus améliorera la qualité de la gouvernance locale et renforcera la démocratie locale et la responsabilité.

- **La deuxième amélioration** concerne les transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements locaux. Les élus se plaignent régulièrement du manque de certitude affectant l'affectation des transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements locaux. Dans de nombreux cas, les transferts promis n'arrivent jamais, ou parviennent avec un retard important affectant 25 pour cent du montant prévu et environ 20 pour cent des recettes totales des finances locales ghanéennes. En moyenne, un tiers du montant du DACF est effectivement versé aux collectivités locales.

La réforme des mécanismes de transfert du gouvernement central vers les gouvernements locaux doit être placée sur une base stable et prévisible. Enfin, le paiement aux collectivités locales est irrégulier et impacte invariablement les plans et budgets locaux, en particulier lorsque l'inflation est élevée.

- **La troisième amélioration** pourrait porter sur l'évaluation de la performance des collectivités locales en termes de fourniture de services publics locaux. La législation indique que le président du Ghana a le pouvoir de demander l'évaluation des performances d'un service du gouvernement local, et si cela n'est pas fait, il peut transférer le pouvoir de gestion du gouvernement local à une personne ou un organisme de son choix. Le Conseil Régional de Coordination (RCC) est théoriquement en charge de cette mission, mais semble être largement inactif sur cette question, et aucune évaluation n'a été lancée.

La réforme pourrait analyser les raisons de cette inaction du RCC et suggérer des pistes pour redynamiser l'institution ainsi que les conditions et modalités de réalisation régulière de l'évaluation de la performance des collectivités locales. Il est à noter que la principale raison de cette inaction est le manque de ressources financières prévues pour les responsabilités attribuées.

- **Enfin**, une réforme institutionnelle devrait être formulée autour d'une meilleure implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques et des rapports de lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie

- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- La Constitution ghanéenne de 1992, révisée en 1996.
- La loi sur les collectivités locales 462 de 1993.
- La loi sur les collectivités locales, PNDCL 207.
- Loi 455 de 1993 sur le fonds commun des assemblées de district.
- Loi sur la gouvernance locale 2016 (PDF - 349 ko).
- Loi sur le système de planification du développement national, PNDCL 480.
- USAID (Agence des États-Unis pour le développement international). 2010. *Évaluation comparative de la décentralisation en Afrique : étude documentaire au Ghana*.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution ayant des dispositions qui présentent des contraintes implicites ou explicites pour l'action des villes et collectivités territoriales.....	1
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs désignés par une autorité extérieure.....	1
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	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 en Guinée-Bissau.

Le processus de décentralisation démarré, en décembre 1994, comme un complément au processus de libéralisation initié dès 1986, ne figure pas clairement dans la constitution de ce pays, comme c'est le cas dans nombre de pays africains. Aucun des textes réglementaires relatifs à la décentralisation n'a jamais été adopté, ils demeurent à l'état de projet ou d'avant-projet. La reconnaissance des partis d'opposition et l'instauration du multipartisme 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.

D'un point de vue politico-administratif, le pays est divisé en huit régions subdivisées en 39 secteurs ou communes, et un secteur autonome, Bissau, la capitale.

Le projet de modification constitutionnelle de 2001 n'a pas abouti ; les réformes prévues n'ont donc pas été effectuées.

Les différents articles du chapitre V de la Constitution de 1996 organisent le cadre d'évolution des collectivités territoriales. Des textes législatifs et réglementaires devaient préciser les modalités de mise en œuvre. Mais, malheureusement, ces textes d'application n'ont jamais été adoptés, ce qui limite la portée des différents articles de la Constitution. Cependant, dans la stratégie de développement « Guinée-Bissau 2025 », deux programmes ont été retenus afin d'initier un développement local participatif, d'offrir un meilleur service public de proximité, de promouvoir la participation citoyenne et de restaurer la confiance des citoyens: (i) la réforme de l'Administration Territoriale et le renforcement des capacités financières, institutionnelles, techniques et humaines des collectivités territoriales et (ii) la décentralisation et la promotion du développement participatif.

La Guinée-Bissau n'a jamais organisé d'élections locales, à ce jour. Les autorités locales sont nommées par le gouvernement, et plus explicitement par le ministre de l'Administration territoriale.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales sont pratiquement inexistantes ; ils se font de manière erratique et occasionnelle. Les ressources issues de la fiscalité locale sont très faibles ; cette dernière est fixée par l'État et la collecte de ses produits est du ressort des services déconcentrés de l'État.

En Guinée-Bissau, il n'existe pas de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La législation bissau-guinéenne prévoit la réalisation d'audits des comptes financiers des collectivités territoriales (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 territoriales ; il n'existe pas de cadres locaux de concertation des populations.

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

La Guinée-Bissau n'a pas de stratégie urbaine nationale. Le pays n'a prévu aucune disposition relative à la participation des femmes à la vie publique.

La Guinée-Bissau n'a pas de stratégie de promotion de l'égalité des sexes. Cependant, une loi sur les quotas est actuellement en discussion.

Enfin, la Guinée-Bissau n'a pris aucune mesure idoine de prise en compte des collectivités territoriales dans les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 15 sur 48, la Guinée-Bissau fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités territoriales. Le pays est dans une étape pré-décentralisation, et cinq

grands axes de réformes sont nécessaires pour que le pays évolue vers un environnement plus favorable aux collectivités territoriales.

- **La première réforme** concerne une clarification des aspects institutionnels de la décentralisation. Une première clarification est nécessaire pour faciliter la cohabitation du conseil (*council*) avec le comité d'État (*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. 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'État de cette circonscription. Quant à l'article 86 de la Constitution, il précise que le comité régional d'État est l'organe exécutif de la région. Il semble donc qu'au niveau régional, les assemblées et exécutifs élus sur supplantés par des comités nommés qui détiennent le pouvoir exécutif régional, et ce 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 territoriales semblent garder l'initiative des actions de développement, l'article 90 donne une toute autre indication ; les comités d'État des circonscriptions inférieures à la région auront comme mission d'effectuer les activités liées aux programmes régionaux et nationaux dans leurs territoires respectifs et doivent se subordonner hiérarchiquement aux comités d'État du niveau immédiatement plus élevé, lesquels sont chargés de guider et diriger leurs activités. Cet article suppose que les comités d'État des collectivités territoriales ont en charge la mise en œuvre des actions nationales et régionales. La réforme devrait 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 territoriales.

- **La deuxième réforme** devrait concerner la définition de la stratégie de décentralisation à appliquer. Le projet de 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'État. 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. 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. La révision de l'architecture de la décentralisation devrait prendre appui sur une redéfinition des échelons territoriaux de gestion du territoire national et des modalités de leur gouvernance pour permettre à l'État de devenir plus efficace, plus performant et plus légitime aux yeux des populations. Il s'agit donc de concevoir une nouvelle gouvernance publique qui facilite 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** est la stratégie urbaine. Il est vrai que l'urbanisation est plus faible en Guinée-Bissau en comparaison avec la tendance régionale. Le pays a connu un effet de rattrapage très fort. Alors que la population totale a été multipliée par 3 sur la période

1960 à 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 (300 000 habitants). Selon les données du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*), le niveau d'urbanisation est de 44,20 % en 2020 ; près d'un bissau-guinéen sur deux vit déjà en ville. Les projections réalisées par les Nations Unies suggèrent un niveau d'urbanisation de 57,2 % à l'horizon 2050, soit près de deux habitants sur trois. La réforme devrait aider à définir les grands axes d'une stratégie d'anticipation de l'urbanisation, ainsi que les modalités de rééquilibrage du territoire national, notamment par une politique de pôles régionaux d'équilibre. 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 des autorités locales. À l'heure actuelle, les transferts de l'État aux collectivités territoriales relèvent plus d'un processus de déconcentration que d'une volonté politique de décentralisation tenant compte des compétences transférées aux collectivités territoriales. La fiscalité locale est embryonnaire. Les ressources issues des impôts locaux sont très faibles et sont très complexes. Ils sont déterminés au niveau national, ôtant aux collectivités territoriales toute marge de manœuvre en matière de base et de taux d'imposition. La réforme du financement des collectivités territoriales 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 le niveau central et le niveau local, et évaluer dans le respect du principe de subsidiarité, les compétences et les ressources à mettre en œuvre au niveau local. La réforme devrait enfin définir plus clairement un champ de ressources propres aux collectivités territoriales et, éventuellement, un champ de ressources partagées ainsi qu'un système transparent et prévisible des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

- **La cinquième réforme** vise l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre les effets du changement climatique. La mise en place des mesures idoines devrait permettre l'implication des collectivités territoriales en vue de l'atteinte des ODD et des Accords de Paris. Ainsi, l'État bissau-guinéen devrait définir une stratégie nationale sur le changement climatique avec des mesures appropriées pour l'implication des collectivités territoriales et leur accès aux fonds climat. ■

#### Bibliographie

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

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## 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.

Par la suite, 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 révisés 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 (CR), la commune urbaine (CU), et la ville-capitale de Conakry composée de 5 communes urbaines.

La Constitution de mars 2020 stipule que la République de Guinée est constituée par des circonscriptions administratives et des collectivités locales. Les circonscriptions administratives sont les régions, les préfectures et les sous-préfectures. Les collectivités locales sont les régions, les communes urbaines et les communes rurales. Elles sont dotées de la personnalité juridique et morale. Le pays compte aujourd'hui 8 Gouvernorats, 38 communes urbaines et 304 communes rurales. Les dernières élections communales ont eu lieu le 04 février 2018. Les élections régionales n'ont pas eu lieu.

Malgré l'arrêté N°2009 – 107 / PRES /PM /MATD / MAHRH / MEF / MFPRE portant transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes, dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement du 03 mars 2009, les politiques sectorielles (santé, eau, éducation, etc.) continuent à être mises en œuvre par les

administrations centrales.

En Guinée, le champ fiscal propre des collectivités locales est pratiquement inexistant, le produit des principaux impôts locaux est partagé entre l'État et les collectivités locales ; ce sont principalement la taxe professionnelle unique, la patente, et la contribution foncière unique. 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'État.

En Guinée, il n'existe aucun référentiel national des métiers des collectivités locales. Toutefois, une stratégie nationale de renforcement des capacités des collectivités locales a été élaborée et validée par le MATD en 2015.

La législation guinéenne prévoit la transparence de la gestion financière des collectivités locales. Selon l'article 76 du code des collectivités, l'État 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. Ce contrôle n'est cependant qu'occasionnel. La Chambre des comptes statue sur la gestion financière de la collectivité locale de l'année écoulée.

La Guinée ne dispose pas 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 prestation des services publics locaux.

Avec un niveau d'urbanisation d'environ 36,9 % en 2020 et projeté de 53,6 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : the 2018 Revision*), la Guinée a fait l'objet de plusieurs projets et programmes concernant la gestion urbaine, et une stratégie urbaine nationale est en cours d'élaboration pour répondre aux nombreuses attentes d'une population urbaine en croissance continue. Divers programmes d'appui financés par l'aide internationale sont mis en œuvre dans les principaux centres de Guinée.

La législation guinéenne prévoit un quota de 30 % de femmes sur les listes électorales, mais il n'existe pas un mécanisme de sanction pour les partis en cas de non-respect.

La Guinée ne prévoit aucun dispositif de prise en compte des villes et des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 22 sur 48, la Guinée fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et autorités territoriales. Cinq 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 mission : 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 adoptés. Certaines compétences à transférer au niveau local, qui ont trait aux infrastructures primaires de santé, d'éducation, des routes, et des pistes rurales, n'ont pas encore été accompagnées de transfert des ressources correspondantes ; ces compétences sont encore mises en œuvre par les ministères sectoriels. La plupart des compétences transférées aux collectivités locales selon les textes de 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 devrait identifier les segments des politiques sectorielles à transférer aux collectivités locales, leurs coûts et les modalités de leurs transferts. La tenue des élections locales en 2018 et l'arrivée de nouvelles équipes élues pourraient favoriser, voire accélérer les processus de transfert de compétences et de ressources aux collectivités locales.

- **La deuxième réforme** concerne le transfert des ressources financières de l'État 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 que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert des dites compétences, et que toute charge nouvelle incombant aux collectivités locales du fait de la modification par l'État, 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 devant se faire par transfert d'impôts de l'État, ou par 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 *ad hoc* et 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. Le code stipule aussi que la dotation de fonctionnement soit indexée annuellement sur le produit intérieur brut nominal. Elle est réajustée lors de chaque nouveau transfert de compétences. Enfin, le code institue en faveur des collectivités locales une dotation d'équipement à caractère exceptionnel. Cette dotation est une subvention inconditionnelle de l'État et est accordée ponctuellement. La réforme devrait clarifier et simplifier les mécanismes concernant les transferts financiers de l'État aux collectivités locales et prendre les textes d'application correspondants.

- **La troisième réforme** devrait concerner le champ de la fiscalité locale. La Contribution pour le développement local (CDL) qui composait seule le champ fiscal propre aux collectivités locales a été supprimée en 2011 et compensée par des transferts plus importants. Les « revenus partagés » qui proviennent de l'État central – taxe unique sur les véhicules, taxe sur les embarcations à moteur, taxe de gestion des gares routières, d'abattage ou de gestion des marchés, taxe professionnelle unique, patente, contribution foncière unique, redevances des mines et carrières, redevances forestières – ne sont pas systématiquement versés au profit des collectivités locales. La réforme s'attellerait ainsi à élargir le champ fiscal propre aux collectivités locales et à définir les modalités d'un partage des produits de la fiscalité partagée et d'une articulation avec les services déconcentrés de l'État pour une meilleure mobilisation des ressources locales.

Le législateur guinéen devrait améliorer également le cadre de la participation des femmes dans la vie publique locale afin de renforcer la représentativité des femmes dans un pays, où elles représentent plus de la moitié de la population.

- **Enfin**, une attention doit être portée sur le changement climatique et l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre de l'agenda national de lutte contre ses effets, ainsi que leur accès aux divers mécanismes de financement prévus à cet effet. ■

### Bibliographie

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

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales n'est prévu par les lois et règlements.....	1
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

La Guinée équatoriale se compose de la zone continentale dénommée Rio Muni, des îles de Bioko, Annobón, Corisco, Elobey Grande, Elobey, Chico et des 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, les collectivités locales sont en charge de la promotion des plans et programmes de développement économique et social. Elles contribuent à la réalisation des plans de développement de l'État. La Constitution stipule en son article 102 que la loi détermine ses compétences, son fonctionnement et son cadre juridique. À 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 la Constitution n'affirme pas de principes d'autonomie locale et d'élection locale.

Le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, ainsi que les ministères sectoriels actifs aux échelles provinciales 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'État central pour une période de 5 ans. L'échelon municipal est dirigé par des conseils élus. Les dernières élections locales se sont tenues en 2017.

La principale contrainte de l'environnement des villes et des 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 entrave la mise en place des transferts de compétences.

Les transferts financiers de l'État 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 prévoit peu 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. Le personnel local est généralement composé 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 pas de contrôle de la gestion financière des collectivités locales. De plus, le ministère en charge des collectivités locales ne prévoit pas de modalité de réalisation d'audits des comptes financiers locaux.

Malgré les élections locales, la participation des populations locales à la gestion publique locale reste faible en Guinée équatoriale. Aucune législation particulière n'existe à ce propos, et les populations ne sont que rarement consultées ; les plans de développement locaux sont rares. Il n'existe pas de cadre de concertation des populations au niveau local.

Les collectivités locales ne disposent 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 prestation de services.

La Guinée équatoriale ne dispose pas de stratégie urbaine malgré qu'un peu plus des deux-tiers de sa population nationale vit en milieu urbain.

La Guinée équatoriale n'a pas de quotas pour la participation des femmes à la gouvernance locale.

Les collectivités locales ne sont pas intégrées dans les programmes nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 19 sur 48, la Guinée équatoriale fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Plusieurs réformes importantes doivent être entreprises pour que la Guinée équatoriale progresse réellement vers un environnement national plus favorable.

- **La première réforme** concerne les compétences des collectivités locales. Malgré l'inscription des collectivités locales dans la Constitution, dans la pratique, jusqu'à présent ces dernières n'ont pas de personnalité juridique distincte. Les municipalités opèrent sur le terrain comme des agents déconcentrés de l'État et, à ce titre, 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. L'implication de l'échelon local dans le processus de développement, l'octroi aux municipalités de personnalité juridique et d'autonomie financière, nécessitent d'être considérés et mis en place tout comme la désignation d'assemblées locales et d'exécutifs locaux selon le vote démocratique. Le choix démocratique des dirigeants locaux les place dans la position de devoir rendre des comptes à leurs électeurs, ce qui contribue 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'État.

- **La deuxième réforme** à mettre dans le prolongement de la première, devrait concerner le transfert des compétences. La réforme devrait élaborer une législation particulière qui prolonge et précise les dispositions de la Constitution. En effet, les collectivités locales ont peu de compétences et se positionnent comme des relais des ministères sectoriels. La réforme devrait définir les compétences propres aux collectivités locales en prenant en compte les particularités géographiques et sociopolitiques, ainsi que les différentes échelles territoriales du pays. Elle devrait déterminer les critères à retenir en matière de transfert des compétences, la clause de compétence générale ou le transfert par blocs de compétences, et le calendrier de mise en œuvre des transferts. La réforme définirait ainsi ces options en rapport avec l'action des ministères sectoriels sur le terrain et en complémentarité avec les administrations décentralisée et 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'État 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. 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 serait donc d'évaluer les coûts des compétences mises en œuvre par l'État

central, et de proportionner les transferts financiers en fonction. Cet exercice devrait prendre en compte les trois échelles de collectivités locales qui sont les régions, les provinces et les collectivités de base. Plusieurs principes sont à retenir dont la solidarité nationale, l'équité territoriale, et l'incitation, afin de réunir les conditions d'une prestation décentralisée des services locaux.

- **La quatrième réforme** devrait mettre l'accent sur 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'État 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. Au-delà de l'architecture de la fiscalité publique centrale et locale, la participation devrait aider à une amélioration de la mobilisation des ressources pour le développement local. La réforme devrait aussi préciser les modalités pour mesurer les performances des collectivités locales en matière de prestation des services publics locaux. Les modalités d'un coaching des collectivités locales par les services déconcentrés de l'État pourraient permettre d'améliorer progressivement leurs performances dans la mise en œuvre de politiques sectorielles. 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 pourraient ainsi être proposées.

- **La cinquième réforme** concerne l'urbanisation. En 2020, le niveau d'urbanisation est estimé à environ 73,1% ; il atteindra 82,8 % à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). L'armature urbaine est équilibrée et est constituée d'un peu moins d'une dizaine de villes. Les villes de Bata (173 046) et Malabo (155 963) frôlent les 200 000 habitants, alors que les autres villes sont beaucoup moins importantes avec Ebebiyín (25 000), Aconibe (11 192), puis viennent Afisoc, Luba, Evinayong et Mongomo qui pèsent autour de 10 000 habitants chacune. La stratégie urbaine s'attèlerait à renforcer l'équilibre de l'armature urbaine en développant d'autres pôles régionaux. Elle définirait aussi les conditions d'un financement durable de l'infrastructure urbaine pour soutenir le développement national et offrir d'autres alternatives au pétrole.

- **La dernière réforme** a trait à la lutte contre le changement climatique. La réforme devrait permettre de renforcer les collectivités locales pour l'élaboration de projets bancables pour la mise en œuvre de la contribution déterminée au niveau national (CDN). Elle devrait aussi permettre l'accès des collectivités locales aux fonds climat. ■

### Bibliographie

- Constitution de janvier 1995.
- Juste Sylvain OBOUNOMBELE (2013) : Décentralisation et gouvernance territoriale dans les pays de l'espace CEMAC : état d'avancement du processus.
- GUINÉE ÉQUATORIALE 2020 ; Agenda pour une diversification des sources de la croissance : Vision 2020 et axes stratégiques.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales et leur répartition entre les collectivités territoriales sont clairs et prévisibles, l'utilisation étant de plus en plus déterminée au niveau national (transferts conditionnels).....	3
5	Les collectivités territoriales ont une certaine latitude pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition existants, mais le gouvernement central est responsable de la fixation des nouveaux impôts et de l'accès aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il existe un référentiel national définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	2
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays fournit 3 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	3

## Explication de la notation

Depuis son indépendance en 1963, le Kenya a expérimenté plusieurs formes de décentralisation. Le pays accède à l'indépendance avec une forme de gouvernement semi-fédéral. Au début des années 80, le gouvernement a de nouveau introduit un programme de réforme décentralisé (déconcentration) appelé District Focus for Rural Development. Le besoin de réformes constitutionnelles s'est accru dans les années 1990 et, après plus de dix ans d'un dialogue national, le Kenya a adopté une nouvelle Constitution, en août 2010, qui a établi le système de gouvernement décentralisé actuel.

L'article 1 de la Constitution établit deux niveaux de gouvernement : le gouvernement national et 47 gouvernements de comté. Les deux niveaux de gouvernement sont définis comme distincts et interdépendants et ils sont tenus de mener leurs relations mutuelles fondées sur la consultation et la coopération. Le système de dévolution est par ailleurs fondé sur plusieurs articles dont l'art. 174 (énonçant les objets), art. 175 (énonçant les principes), art. 176 (établissant les deux branches - l'Exécutif et l'Assemblée), art. 183 (précisant les fonctions des instances exécutives de comté), art. 185 (définissant les rôles des assemblées de comté), art. 187 (sur le transfert de compétences). Le système de gouvernement décentralisé du Kenya est donc basé sur l'interdépendance et la coopération. Cette combinaison est appelée système coopératif de gouvernement décentralisé.

Le comité exécutif du comté - qui est composé du gouverneur, du vice-gouverneur et des membres du comité exécutif du comté et des assemblées de comté sont tous élus, tous les cinq ans. Les dernières élections au niveau départemental ont eu lieu en 2017 et les prochaines sont donc prévues en 2021. Les conseils communaux et municipaux doivent être dirigés par un président nommé par le gouverneur du comté et approuvé par l'assemblée du comté.

En ce qui concerne le financement, l'article 202 de la Constitution exige que les revenus collectés au niveau

national soient partagés équitablement entre les gouvernements nationaux et de comté. Ceci est clarifié à l'article 203, qui stipule que pour chaque exercice financier, la part équitable des revenus collectés au niveau national qui est allouée aux gouvernements de comté ne doit pas être inférieure à 15 pour cent de tous les revenus collectés par le gouvernement national. La loi de 2012 sur la gestion des finances publiques oriente les deux niveaux de gouvernement sur la gestion de tous les fonds qui leur sont confiés.

Les gouvernements des comtés peuvent emprunter à la fois localement et à l'étranger, mais uniquement sous réserve de la garantie du gouvernement national. La loi prescrit les conditions que les gouvernements des comtés doivent remplir avant que leurs demandes d'emprunt puissent être examinées. Les gouvernements des comtés ne peuvent imposer que deux taxes : les taxes foncières et les taxes sur les divertissements.

Les gouvernements des comtés sont tenus de préparer et de soumettre des états financiers consolidés chaque année au vérificateur général pour vérification. L'Auditeur général vérifie systématiquement tous les comptes des gouvernements des comtés chaque année.

La loi sur le gouvernement du comté prévoit la participation des citoyens, la communication publique et l'accès à l'information et à l'éducation civique. Cependant, des défis importants subsistent pour assurer la mise en œuvre de toutes ces dispositions légales. Le Ministère de la Dévolution, en collaboration avec le Conseil des gouverneurs, a élaboré les lignes directrices pour la participation publique.

Le Cadre national de renforcement des capacités 2013 propose une approche systématique pour le renforcement des capacités des gouvernements nationaux et des comtés à remplir leurs mandats. Tous les gouvernements de comté ont des conseils de service public de comté (County Public Service Boards) qui élaborent des programmes de service et définissent les qualifications et les responsabilités du personnel du gouvernement de comté.

Le cadre de gestion des performances 2017 est mis en œuvre par tous les comtés pour orienter la planification, la mise en œuvre des projets/programmes, les contrats de performance et l'évaluation des performances. L'article 47 (1) de la loi de 2012 sur les gouvernements des comtés prévoit la désignation de plans de gestion des performances des comtés pour évaluer la mise en œuvre des performances des services publics dans le cadre des politiques des comtés. L'article 3 de la loi sur les gouvernements de comté prévoit en outre la soumission de rapports de performance annuels du comité exécutif de comté et de la fonction publique à l'assemblée de comté et l'article (4) déclare que le plan de gestion des performances et les rapports sont des documents publics.

Le taux d'urbanisation en 2020 est de 28 % ; il atteindra 46,3 % (*World Urbanization prospects : the 2018 Revision*). La politique nationale de développement urbain (NUDP) du comté crée un cadre pour l'urbanisation durable dans le pays.

Concernant la représentation des sexes, l'article 177 de la Constitution stipule que pour les fonctions électives et nominatives, ni les hommes ni les femmes ne peuvent être représentés à plus des deux tiers. L'adhésion à la disposition constitutionnelle, cependant, reste faible, car il a été soutenu qu'elle ne précise pas si la représentation d'un tiers pour l'un ou l'autre sexe est également obligatoire. La constitution de 2010 exigeait du parlement qu'il promulgue une nouvelle loi pour donner effet à cette disposition relative au genre dans les cinq ans suivant sa promulgation. Plusieurs tentatives infructueuses ont été faites pour faire adopter la législation sur les quotas de femmes. Malgré six ordonnances judiciaires lui enjoignant de le faire, le parlement n'a pas encore voté la loi.

Le Kenya dispose d'un cadre juridique/politique élaboré sur le changement climatique qui est chapeauté par la loi de 2016 sur le changement climatique. La loi de 2016 sur le changement climatique reconnaît le rôle important que jouent les gouvernements des comtés dans l'atténuation, l'adaptation et la résilience au changement climatique. Le cadre institutionnel du changement climatique, tel que présenté dans la loi de 2016 sur le changement climatique, crée un Conseil national sur le changement climatique présidé par SE le Président et comprend le président du Conseil des gouverneurs en tant que membre. Les unités de changement climatique du comté font partie de la structure. La politique nationale sur le changement climatique prévoit l'accès des gouvernements des comtés au Fonds pour le changement climatique.

## Points d'amélioration

Avec un score de 35 points sur 48, le Kenya s'est amélioré au cours des trois dernières années. C'est donc une indication que son environnement favorable à la décentralisation s'est amélioré dans les domaines évalués. Néanmoins, d'autres améliorations sont nécessaires dans les domaines d'évaluation suivants.

- **La première amélioration** peut concerner le renforcement des capacités. Étant donné que les gouvernements des comtés se sont vu attribuer des pouvoirs, des responsabilités et des ressources considérables, il est nécessaire de réviser et de consolider le cadre de renforcement des capacités afin d'améliorer continuellement les capacités aux niveaux institutionnel et individuel. Une partie du renforcement des capacités devrait impliquer le développement d'un plan de service commun pour tout le personnel servant dans les

gouvernements de comté. Cela garantira le respect des normes et des standards dans tous les comtés dans la gestion des ressources humaines et facilitera la mobilité du personnel entre les comtés et le gouvernement national.

- **La seconde consistera** à organiser des consultations structurées et une représentation des gouvernements des comtés au Sénat. Dans la Constitution kenyane, le Sénat est mandaté pour protéger les intérêts des gouvernements des comtés. Il est nécessaire que l'interaction entre le Sénat et les gouvernements des comtés soit plus structurée, afin de combler les lacunes existantes, et ainsi permettre aux deux organes de remplir efficacement leurs rôles constitutionnels.

- **La troisième** est l'évaluation des performances. Il est nécessaire d'adopter un cadre national d'évaluation des performances, à travers lequel les comtés peuvent être évalués à l'aide d'un ensemble commun d'indicateurs et par une entité indépendante. Le cadre actuel ne prévoit pas le suivi, l'évaluation et le classement des gouvernements de comté ou des communes, municipalités et localités. Le classement informerait non seulement les citoyens sur les performances de leur gouvernement de comté par rapport aux autres, mais inciterait également les comtés et leurs dirigeants à combler les écarts de performance identifiés.

- **La quatrième** est l'allocation budgétaire et le décaissement à temps des fonds. Bien qu'il y ait eu, au fil des ans, une augmentation nominale des fonds transférés aux gouvernements des comtés, le gouvernement national a encore beaucoup de latitude pour déterminer la part équitable des revenus entre les deux niveaux de gouvernement, au-dessus du minimum de 15 % constitutionnellement consacré. Étant donné que le Trésor national soumet le projet de loi sur la répartition des revenus directement au Parlement pour approbation, les gouvernements des comtés n'ont aucune assurance quant à savoir si leurs points de vue dans le processus de consultation budgétaire seraient raisonnablement pris en compte dans le projet de loi. Le Conseil économique et budgétaire intergouvernemental (IBEC), à travers lequel les gouvernements des comtés sont censés exprimer leurs points de vue, doit disposer de pouvoirs exécutifs et, par conséquent, conseille directement le Parlement sur la répartition des revenus, entre autres.

Le potentiel des comtés à lever individuellement des fonds propres localement et le coût de la prestation de services doivent être pris en compte pour déterminer la part des revenus du comté. La formule de substitution actuelle ne prend en compte que la population, la pauvreté, la superficie, la part égale et la responsabilité fiscale, ce qui la rend considérablement faible, car certains comtés finissent inévitablement par être sous-financés. ■

### Bibliographie

- CGLU. Profil de pays, Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- Constitution du Kenya, août 2010.
- Loi de 2011 sur les zones urbaines et les villes. .
- Loi de 2012 sur la gestion des finances publiques.
- Loi sur l'exercice des responsabilités et l'intégrité de 2012.
- Loi sur le changement climatique 2016.
- Stratégie nationale de développement du Kenya 2019-2023.
- Transition vers la loi de 2012 sur le gouvernement décentralisé.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les montants des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Le gouvernement central définit et perçoit les recettes collectivités territoriales.....	1
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Juste après son indépendance en 1966, le Lesotho a fait face à des bouleversements politiques considérables entraînant la prise du pouvoir par un régime militaire qu'il a conservé de 1986 à 1993. Les premières élections générales ont eu lieu en 1998 et n'ont pas permis un retour à l'ordre constitutionnel normal. En 2002, ont eu lieu des élections reconnues transparentes et équitables, qui ont mis fin à l'instabilité socio-politique. Les premières élections locales ont eu lieu en 2005, et les plus récentes en septembre 2017 ; les prochaines auront lieu en 2022.

Le Lesotho est une monarchie constitutionnelle avec deux sphères de gouvernement : centrale et locale. L'article 106 de la Constitution stipule que le Parlement crée des collectivités locales pour permettre aux communautés urbaines et rurales de s'autogouverner, et d'élaborer et de mettre en œuvre des actions de développement. Les principales lois sont la loi sur les collectivités locales de 1997 et la loi sur les élections des collectivités locales de 1998, telle qu'amendée en 2004.

Le système de décentralisation reconnaît deux niveaux de gouvernement local, avec les conseils de district comme niveau supérieur et les conseils communautaires et les conseils urbains comme niveau inférieur. La capitale, Maseru, a un statut spécial en tant que conseil communal. Il y a 10 conseils de district, 11 conseils urbains et un conseil communal. Le nombre de Conseils Communautaires a été réduit de 128 à 64 pour correspondre aux circonscriptions électorales parlementaires. Les assemblées et organes exécutifs sont élus dans tout le pays ; les dernières élections locales ont eu lieu en 2017 dans 77 communes du pays (11 conseils urbains, 65 conseils communautaires et une commune).

Selon la législation, les gouvernements locaux sont responsables de la mise en œuvre des politiques sectorielles et les ministères de tutelle sont responsables de la réglementation, du soutien et des conseils, ainsi que de l'évaluation de ces politiques. Les règlements d'application font cependant défaut.

La plupart des recettes transitent par le gouvernement central. Il revient au ministère de préciser comment les fonds doivent être utilisés lorsqu'il approuve le budget. L'approbation ministérielle du budget et de son exécution lui confère un contrôle sur les taxes locales, tels que les taux.

Actuellement, la loi ne prévoit pas que les conseils collectent et dépensent leurs propres recettes. Bien que la loi de 1997 sur le gouvernement local autorise les conseils à explorer diverses sources de recettes, la loi actuelle sur la gestion des finances publiques et la redevabilité de 2010 stipule toujours que tous les recettes mobilisées doivent être remises au gouvernement central, car les conseils sont financés à 100 % par le gouvernement central.

L'article 74 de la loi sur les collectivités locales institue une fonction publique locale. Le Lesotho n'a cependant pas de stratégie nationale de renforcement des capacités. Le personnel de l'administration locale est issu de deux initiatives. Premièrement, après la mise en place des gouvernements locaux lors des premières élections locales en 2005, le gouvernement central a transféré près de 3 300 cadres des services déconcentrés du gouvernement central aux administrations locales. En 2006, plus de 1 100 cadres ont été embauchés pour combler des postes vacants dans les administrations locales. Le recrutement a été facilité par le fait qu'à rang et niveau d'éducation équivalents, les cadres de l'administration locale gagnent des salaires 40 pour cent plus élevés.

Le chapitre XII de la Constitution du Lesotho prévoit l'audit des collectivités locales. Ces audits ne sont effectués qu'occasionnellement et ne concernent pas toutes les collectivités locales.

Le Lesotho n'a pas de lois spécifiques sur la participation de la population à la gestion des gouvernements locaux. Cependant, les membres du conseil dans chaque gouvernement local sont obligés de consulter la communauté pour élaborer et exécuter les programmes de développement.

Le Lesotho n'a pas de lois sur l'évaluation des performances des collectivités locales.

Le Lesotho n'a pas de stratégie pour gérer l'urbanisation.

En 2005, le Lesotho a adopté un système selon lequel 30 % de toutes les circonscriptions étaient réservées aux femmes, et seules les femmes pouvaient se présenter dans ces circonscriptions. Les femmes et les hommes pouvaient tous concourir dans les 70 pour cent des sièges restants sur la base selon laquelle la gagnant rafle tout. La loi électorale prévoyait que ce système soit tournant dans différentes circonscriptions pendant au moins trois élections, puis il serait évalué et étudié. En 2011, une nouvelle législation électorale a introduit 30 % de sièges réservés aux femmes.

Les gouvernements locaux ne sont pas pleinement impliqués dans la mise en œuvre des CDN du pays.

## Propositions de réformes

Avec une note globale de 23 points sur 48, le Lesotho fait partie des pays dont l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités locales. Les progrès vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiteraient des réformes importantes. L'analyse de la situation nationale suggère les réformes suivantes.

- **La première réforme** concerne l'attribution des fonctions et des devoirs. Le programme de mise en œuvre de la décentralisation prévoit un processus de transfert en trois phases : une phase de transition de deux ans (2004-2005) conduisant à l'élection des dirigeants locaux et à la décentralisation de quelques fonctions ; une phase de développement de cinq ans (2006-2011) au cours de laquelle des fonctions supplémentaires seraient décentralisées ; et une phase de consolidation de cinq ans (2012-2016) au cours de laquelle les opérations, l'efficacité et l'efficacité des collectivités locales seraient consolidées.

Cependant, ce programme ne se déroule pas du tout comme prévu. Les ministères de tutelle ont encore des difficultés à identifier et à transférer les budgets pour les responsabilités qui sont désormais du ressort des gouvernements locaux. Entre autres, le caractère imprévisible et instable des transferts aux collectivités locales est préjudiciable à la planification et à la prestation de services publics locaux. La réforme devrait aider à clarifier les chaînes de responsabilité sectorielle à transférer et comment les gouvernements locaux les assumeront.

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers du gouvernement central vers les collectivités locales. La législation sur les collectivités locales prévoit des revenus propres aux collectivités locales, mais l'option retenue est de financer les collectivités locales par des transferts massifs. Ainsi, en 2006, sous l'impulsion d'un groupe de travail conjoint entre les Ministères des Finances et des Collectivités Territoriales, une ligne budgétaire labellisée « Fonds de développement des Conseils Locaux » a été prévue dans le budget national. Soixante-quinze pour cent de ce montant est distribué aux collectivités locales selon la population et 25 pour cent selon la superficie.

Cependant, ces transferts sont imprévisibles car le montant national est fixé de manière ponctuelle. Compte tenu de la faiblesse de la fiscalité locale, ces transferts constituent une part importante des budgets locaux. Cette situation montre une dépendance préoccupante

des collectivités locales vis-à-vis de l'État central, qui les transforme en agences d'exécution locales, d'autant plus que ces transferts sont conditionnels.

Et pourtant, pour autant, les transferts sont loin d'être suffisants pour couvrir le déficit de recettes des collectivités locales. La réforme doit permettre d'assurer la stabilité et la prévisibilité des transferts et de déterminer leurs justes proportions, notamment en aidant les ministères de tutelle à identifier le coût des chaînes de responsabilité des ministères qui doivent être transférés aux collectivités locales pour se conformer aux lois sur la décentralisation. Elle devrait également définir les mécanismes de péréquation et les incitations nécessaires pour assurer une solidarité territoriale au niveau national et une saine concurrence entre les territoires. La réforme pourrait ainsi mettre l'accent sur la correction du déficit vertical qui oblige les collectivités locales à gérer des déficits permanents.

- **La troisième réforme** devrait porter sur la fiscalité locale. Les niveaux de fiscalité locale devraient être une préoccupation, car les recettes de la fiscalité locale représentent moins de 10 pour cent des ressources budgétaires des collectivités locales. Les décisions des collectivités locales concernant l'assiette et les taux des impôts locaux sont soumis à l'approbation du ministère des Collectivités Territoriales. Cependant, le problème structurel de la fiscalité locale est lié à l'assiette fiscale elle-même ; la seule taxe locale collectée est la taxe foncière. Les impôts locaux sur l'activité économique font défaut et ne sont pas compensés par diverses redevances et prélèvements collectés localement. La réforme pourrait aborder la redéfinition d'une gamme plus large de recettes propres pour les collectivités locales et la définition d'une gamme de ressources partagées entre le gouvernement central et les collectivités locales.

- **La quatrième réforme** est la stratégie urbaine. Avec une population de 2,2 millions d'habitants, le Lesotho a connu une urbanisation considérable, passant d'un taux d'urbanisation de 3,5 % en 1960 à 29 % en 2020. Le taux d'urbanisation atteindra 46,4 % en 2050. La population urbaine augmente au taux de 3,5 % par an, tandis que la population totale augmente au taux de 0,33 % (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*). Le Lesotho n'a pas de très grandes villes ; le réseau urbain se compose principalement de petites villes en plus de la capitale, Maseru (pop. 267 559). Les autres villes sont : Hlotse (pop. 47 894), Mafeteng (pop. 43 200), Teyateyaneng (pop. 28 142), Mohale's Hoek (pop. 23 481) et Maputsoa (pop. 23 029). Un réseau urbain embryonnaire commence à émerger de la croissance dynamique de ces villes et sa structuration volontariste appelle la définition d'une stratégie urbaine nationale pour le Lesotho.

- **Une cinquième réforme** devrait porter sur l'autonomisation des collectivités locales pour une contribution efficace à la lutte contre le changement climatique. Les gouvernements locaux doivent être habilités et entièrement financés pour développer des actions sur le terrain pour l'atténuation du changement climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution de 1993.
- Loi sur les collectivités locales de 1997 (modifiée en 2004).
- Loi de 1998 sur les élections locales (modifiée en 2004).
- Profil de pays du Commonwealth Local Government Forum (CLGF).

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution est neutre sur la question des collectivités territoriales.....	2
2	Toutes les responsabilités et pouvoirs constitutionnels sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales .....	1
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales qui exigent que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiques existent mais ne sont pas systématiquement suivies.....	3
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales est évaluée de manière irrégulière.....	2
10	Une réflexion nationale sur l'urbanisation est en cours, mais une stratégie urbaine n'a pas encore été définie.....	2
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Le Libéria a une longue tradition de centralisation, depuis sa création en 1847. Cela n'a pas encouragé les progrès institutionnels pour établir un système de gouvernement local doté d'un statut juridique et d'une autonomie financière - à l'exception de Monrovia City Corporation (MCC) et de Paynesville City Corporation (PCC), qui ont obtenu leur autonomie financière dans les années 1970 et 2014, respectivement.

Le système de gouvernement fortement centralisé a empêché la participation citoyenne et l'initiative locale, en particulier pour fournir des services publics locaux, et la redevabilité à l'endroit de la population en termes de transparence dans la gestion des affaires publiques. Un projet de loi pour les collectivités locales est actuellement devant le Parlement, ainsi qu'un projet de loi sur l'autonomisation locale et la transparence.

Après les accords de paix de 2003 et l'installation des autorités dès les premières élections démocratiques tenues en 2005, la priorité immédiate du gouvernement central était de concentrer ses efforts sur la consolidation de la paix et de l'unité nationale afin de préserver l'intégrité du territoire national du Libéria.

Dans la mise en œuvre des programmes prioritaires, le gouvernement a pensé que la décentralisation serait un moyen de revitaliser la production économique, de réduire la pauvreté et d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. Ensuite, le gouvernement a encouragé diverses discussions pour ouvrir la voie à des réformes institutionnelles avant de faciliter l'adoption d'une stratégie de décentralisation dans le cadre d'une feuille de route du Programme d'appui à la décentralisation au Libéria (LDSP) et du programme de redécoupage des frontières des villes.

La Constitution du Libéria ne comprend pas de section distincte pour les gouvernements locaux, mais ils sont mentionnés dans diverses sections. Cela confine la définition du gouvernement local dans le cas libérien. La référence de la constitution concerne les extensions du gouvernement central. Cette neutralité dans la Constitution pourrait être

interprétée comme un manque de volonté de la part des décideurs nationaux. Cependant, l'adoption de la Politique nationale libérienne sur la décentralisation et la gouvernance locale en 2012 a rassuré les acteurs nationaux en montrant la volonté politique des dirigeants nationaux de mettre en place un système de gouvernement local durable.

Les divisions territoriales au Libéria comprennent 15 comtés, 129 districts et 35 districts statutaires. Les districts sont des collectivités locales et sont présents sur tout le territoire national.

La législation sur la décentralisation au Libéria est incomplète. Une grande partie de la législation d'application empêche les gouvernements locaux d'assumer correctement leurs responsabilités.

Les assemblées des collectivités locales et les maires sont nommés par le Président de la République. La constitution du Libéria prévoit leur élection, mais de l'avis de la Cour suprême, le président est autorisé à les nommer.

Actuellement, il n'existe pas de système clair, fiable et transparent de transferts financiers aux collectivités locales. Les ressources locales sont fixées et collectées par le gouvernement central. La loi sur les recettes prévoit que le gouvernement central perçoit et dépense les impôts fonciers, les impôts sur le revenu et les taxes sur les biens et services. Cependant, les gouvernements locaux collectent et dépensent les taxes municipales, les taxes sur les déchets solides et la publicité. Le gouvernement central fournit également un soutien budgétaire à la Paynesville City Corporation et à la Monrovia City Corporation. Toutes les autres villes sont soutenues par le ministère de l'Intérieur.

Au Libéria, les gouvernements locaux ont une très faible capacité institutionnelle. Peu de gestionnaires locaux sont bien formés et l'administration locale est mal structurée et dans de nombreux cas à l'état de balbutiement.

Tous les comptes et dépenses publics sont audités par la Commission générale d'audit (GAC) et l'Agence d'audit interne (IAA) et les collectivités locales gèrent des comptes publics et dépensent des fonds publics. Cependant, les comptes financiers des collectivités locales sont rarement audités, sauf dans des cas particuliers.

Au fil des ans, le gouvernement du Libéria a créé des espaces de participation citoyenne et de dialogue pour la gouvernance.

Les gouvernements locaux sont évalués au moyen d'un cadre de rapport conçu par le ministère des Finances, du Plan et du Développement dans le cadre du Programme de développement du gouvernement, le Programme en faveur des pauvres pour la prospérité et le développement (PAPD).

Le Libéria n'a pas de stratégie de planification avancée pour gérer l'urbanisation, mais une politique urbaine nationale est en cours d'élaboration.

Les femmes et les hommes ont les mêmes droits de participer aux élections et d'occuper un poste nominatif dans la gouvernance de l'État.

Dans le domaine du changement climatique, le cadre national ne permet pas encore aux collectivités locales d'accéder aux financements climat.

## Propositions de réformes

Avec une note globale de 20 sur 48, le Libéria fait partie du groupe des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Plusieurs réformes devraient être entreprises.

- **Le premier axe de réforme** doit définir la politique de décentralisation. La stratégie nationale de décentralisation (Liberia National Policy on Decentralization and Local Governance) a été approuvée en 2012, mais il lui manque le texte législatif et réglementaire pour la rendre opérationnelle. La réforme devrait revoir les frontières territoriales, redéfinir les niveaux de décentralisation et définir les domaines de compétence des collectivités locales, et les responsabilités partagées avec le gouvernement central, ainsi que les responsabilités partagées entre les collectivités locales et les services de l'État central.

Dans cette perspective, des gouvernements locaux pourraient être établis à l'intérieur des frontières géopolitiques des 15 subdivisions politiques du Libéria, et ces nouvelles frontières territoriales pourraient s'accompagner d'une décentralisation politique, fiscale et administrative à travers une nouvelle législation et peut-être aussi des amendements constitutionnels.

La réforme devrait également accorder une attention particulière au renforcement institutionnel des collectivités locales pour leur donner la capacité de prendre en charge les responsabilités transférées. Le but de cette réforme serait de confier aux collectivités locales des responsabilités pour lesquelles elles ont un avantage relatif afin de faciliter la participation des Libériens à tous les niveaux de gestion des affaires locales pour faciliter l'accès de tous aux services.

- **Le deuxième domaine de réforme** sur lequel devrait porter la décentralisation de la fiscalité. Le gouvernement central devrait adopter les lois appropriées pour s'assurer du transfert des ressources financières du gouvernement central aux districts, assurant ainsi une plus grande participation des citoyens conformément à l'article 7 du chapitre 2 de la Constitution. Cette réforme devrait également viser à définir une assise financière saine pour les collectivités locales, avec des sources de recettes identifiables, proportionnées et fiables pour chaque comté et district. Une attention particulière doit être accordée à la répartition des impôts entre les comtés et les districts.

Dans le cadre de cette réforme, toutes les fonctions dont sont responsables les comtés et les districts devraient recevoir les fonds qui étaient autrefois utilisés par le gouvernement central. Ces fonds seront alloués selon une formule claire et transparente, prenant en compte le respect par les gouvernements locaux des bonnes pratiques et normes de gouvernement local.

- **La troisième réforme** pourrait se concentrer sur la transparence et l'efficacité des gouvernements locaux. Le cadre et l'exécution de la politique de décentralisation doivent être régulièrement suivis et évalués pour en déterminer les résultats et l'impact afin, si nécessaire, de prendre de nouvelles mesures pour renforcer le processus et assurer son efficacité. En plus des audits et des évaluations de performance, des évaluations participatives pourraient être menées par les populations elles-mêmes, et tous les groupes socioprofessionnels locaux pourraient participer à ces évaluations. La réforme devrait également consolider les modalités de la participation citoyenne locale à la gestion des collectivités locales et au contrôle de la qualité des dépenses publiques afin d'améliorer significativement l'offre des services sociaux de base.

- **La quatrième réforme** devrait porter sur la gestion de l'urbanisation afin de redynamiser les villes détruites pendant la guerre civile (et largement délaissées depuis) et favoriser le retour à une vie constitutionnelle normale. Le Libéria a eu peu de recensements généraux de la population à cause de la guerre, et l'un des enjeux de cette stratégie urbaine serait de mettre en place un système d'information afin de mieux comprendre les statistiques démographiques. Selon les statistiques de l'ONU, 52,1 pour cent vivaient dans des villes en 2020, et ce nombre atteindra près de 68,2 pour cent d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*).

Plus intéressante encore est la structure urbaine, qui s'est densifiée. Plus d'une dizaine de villages comptent plus de 20 000 habitants, dont la capitale Monrovia qui comptait plus d'un million d'habitants en 2010. Ganta (43 000 habitants), Gbarnga et Kakata (35 000 habitants chacun) sont les plus importants ; le reste des villes compte entre 20 000 et 30 000 habitants. La stratégie urbaine doit permettre de mettre en place des pistes pour remédier au sous-investissement chronique des villes depuis 20 ans et mettre en place les conditions d'une planification poussée de la gestion urbaine. La stratégie urbaine doit également viser à mettre en œuvre une stratégie de développement territorial répondant aux besoins très spécifiques des pôles régionaux.

- **La dernière réforme** porte sur l'implication des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Les collectivités locales devraient être au cœur de la gestion des programmes de lutte contre le changement climatique et devraient avoir accès aux financements climat.■

### Bibliographie

- Constitution de la République du Libéria adoptée en 1984.
- FENU Programme de développement du gouvernement local du Libéria, 2006 : Vers la décentralisation.
- Programme de développement du gouvernement local du Libéria, Rapport d'avancement du premier trimestre 2012.
- République du Libéria Politique nationale du Libéria sur la décentralisation et la gouvernance locale, janvier 2010.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales comme sphère de gouvernance et précisant les rôles et responsabilités qui leur sont reconnus.....	4
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Aucun dispositif concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales n'est prévu par les lois et règlements.....	1
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Évaluations irrégulières des performances des collectivités territoriales.....	2
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Les premiers jalons de la décentralisation ont été initiés dès les années 1990 où plusieurs ajustements constitutionnels visant à faciliter l'autonomisation des collectivités locales furent introduits à Madagascar. La décentralisation de l'administration publique a été mise en œuvre, définie par la Lettre de politique sur la décentralisation et la déconcentration (novembre 2004), puis par le Programme national de décentralisation et la déconcentration (PN2D) 2007-2012.

La Constitution malgache affirme dans son titre V « De l'organisation territoriale de l'État », le principe de l'autonomie financière et de la personnalité juridique des collectivités territoriales décentralisées. Elle stipule que l'État 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 une 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. Selon l'article premier du décret n°2019-1866 relatif au Gouverneur : « En application des dispositions de l'article 325 de la loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, la fonction exécutive de la Région est exercée par un Chef de Région portant le titre de « Gouverneur » ; que les termes « portant titre » signifient qu'il s'agit d'une simple dénomination ;

qu'en conséquence, le changement d'appellation du Chef de Région en « Gouverneur » ne contrevient pas aux dispositions constitutionnelles. Le décret n°2019-1866 relatif au gouverneur reprend les compétences du chef de région prévues par la Constitution, par la loi organique n°2014-018 et la loi organique n°2014-020.

Le découpage territorial a aussi connu des changements au fil du temps. Actuellement, à Madagascar il existe 23 régions dirigées par les Gouverneurs dont 18 Gouverneurs sont déjà nommés, 119 districts dirigés par les Préfets, 1695 communes dont 76 urbaines et 1619 rurales, et 19169 Fokontany dirigés par les Chef de Fokontany désignés par les Préfets. Les dernières élections municipales se sont tenues le 27 novembre 2019.

C'est le ministère des Finances et du Budget (MFB) qui décide de l'allocation annuelle qui est par la suite inscrite au budget du ministère de la Décentralisation. Chacune des 23 régions reçoit le même montant de subvention de fonctionnement soit 210 millions de Malagasy Ariary (MGA) annuellement (2012) et ce montant est fixé par la loi 22. Toutefois, en plus de cette subvention, certaines régions bénéficient de subventions exceptionnelles sans qu'aucun critère sur la modalité d'allocation ne soit défini.

Les ressources principales pour le financement des collectivités locales sont issues d'une fiscalité dont les modalités et l'opérationnalisation sont mises en œuvre par les administrations centrales du ministère des Finances. En application des dispositions de l'article 88-14 de la Constitution, il est institué un mécanisme dénommé Fonds national de péréquation destiné à atténuer les inégalités entre les Collectivités Territoriales Décentralisées.

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

Des référentiels de métiers, de formation et de certification des agents communaux ont été élaborés à travers l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) ; il existe aussi un Centre national de recherches, de formation et d'accompagnement des élus et des agents des CTD auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID).

À Madagascar, il existe au niveau de chaque collectivité, une Structure Locale de Concertation des CTD (SLC) (Décret N°2015-957). « Le principe de fonctionnement de la SLC est de favoriser la liberté d'expression, la participation, l'engagement et la responsabilité des citoyens ». Mais le fonctionnement de ces SLC est perfectible.

Le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, à travers le Fonds de Développement Local (FDL) a développé depuis 2014 un outil d'évaluation dénommé IGL (Indice de Gouvernance Locale) destiné à apprécier le score de gouvernance au niveau d'une commune. L'Indice de Gouvernance Locale est actuellement en phase de devenir la référence nationale en matière de mesure de la performance des CTD.

Avec un taux d'urbanisation 38,5 % en 2020 qui atteindra 57,9 % en 2050 World Urbanization Prospects: the 2018 Revision) Madagascar est classé en « alerte élevé en formation de bidonvilles ». Il existe la Politique Nationale de Développement Urbain (PNDU, 2015) et le Programme d'Appui et de Développement des Villes d'Équilibre (PADEVE) est un projet pour pouvoir mettre à jour le Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) des six villes de Madagascar dans les quinze prochaines années.

La participation des femmes dans les instances décisionnelles de Madagascar est faible et il n'y a pas de cadre clair pour promouvoir leur participation aux les différents organes, tant nationaux que sous-nationaux.

Dans la politique nationale de lutte contre le changement climatique, axe 3, il est mentionné que les collectivités territoriales décentralisées font partie des principaux acteurs dans la lutte contre le changement climatique, sans donner d'autres précisions.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 27 sur 48, Madagascar fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes.

- **La première réforme** concerne la répartition des compétences entre les quatre sphères de gouvernance qui sont l'État, les communes, les régions et les provinces. La Constitution fixe pour le moment des compétences générales. La réforme devrait s'atteler à préciser ces énoncés généraux et dresser les compétences requises aux 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'État 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 ; (b) la part qui lui revient de droit sur le produit des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'État ; (c) le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le budget de l'État ; (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 territoriales et encourager la participation des populations dans ce contrôle, par l'adoption d'outils innovants comme les budgets participatifs déjà adoptés par plusieurs communes malgaches.

- **La troisième réforme** s'appesantira sur le renforcement des capacités des administrations locales, notamment dans la perspective d'un transfert plus important de compétences. Les communes souffrent d'un manque de compétence et les projets sur le terrain constatent et « souffrent » des faibles capacités des communes.
- **La quatrième réforme** devrait viser à augmenter le pourcentage de femmes dans toutes les structures de prises de décision, y compris les collectivités territoriales. La réforme devrait se focaliser sur la détermination d'un quota devant renforcer la contribution et la participation des femmes à la gouvernance locale.
- **Enfin**, il ne suffit pas de considérer les collectivités territoriales comme acteurs dans la lutte contre le changement climatique, il faut aussi les impliquer pour qu'elles jouent le rôle d'avant-garde dans la planification, la mise en œuvre, la documentation des actions de lutte contre le changement climatique d'une part, et d'autre part, qu'elles aient accès aux fonds climat. ■

### Bibliographie

- Atelier de consultation sur la préparation de la politique et stratégie nationale de développement urbain, Oct 2015.
- Constitution de Madagascar de 1992.
- DECRET N°2009 - 814 Modifiant et complétant certaines dispositions du décret no 2007-530 du 11 juin 2007 portant sur la création de la structure de gestion du Fonds de Développement Local (FDL) (PDF - 4.9 Mo)
- La loi organique n° 2016-030 complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014.
- La loi n° 2016-008 du 10 août 2016 autorisant la ratification par Madagascar de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation.
- La loi organique n° 2016-030 complétant certaines dispositions de la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 (PDF - 260.5 ko).
- Loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD.
- Loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des CTD.
- Lois sur la décentralisation annotées (PDF - 2.2 Mo).
- Politique nationale de lutte contre le changement climatique.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul mécanisme d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La Constitution du Malawi de 1994 a adopté un système multipartite et formalisé la politique de décentralisation en ses articles 146 à 151. Les dispositions constitutionnelles ont été clarifiées et complétées par la loi sur les collectivités locales (LGA) de 1998, et il existe une loi modifiant la loi sur les collectivités locales pour donner plus de pouvoirs aux conseils. Le Malawi n'a qu'un seul niveau d'unités de gouvernement local, classé en districts urbains (7) et ruraux (28). La LGA prévoit la participation des chefs traditionnels et autres aux travaux des conseils municipaux en tant que membres sans droit de vote. Les maires ne sont pas exécutifs et sont élus indirectement par et parmi les conseillers élus lors de la première séance du conseil. Les maires ont un mandat de deux ans et demi avec la possibilité d'être réélus une fois.

Les progrès vers la décentralisation semblent très lents et limités. Les élections locales se sont déroulées avec succès en 2019 lors des élections tripartites.

Bien que la législation sur la décentralisation recommande le transfert de cinq pour cent des recettes nationales nettes sous forme de subventions inconditionnelles, le gouvernement central a transféré au mieux deux pour cent des recettes nationales nettes. Les deux tiers de cette subvention sont distribués aux collectivités locales urbaines selon une formule connue, et un tiers aux collectivités locales rurales selon une formule qui prend en compte quatre facteurs : population, superficie, analphabétisme et mortalité infantile. Il existe également plusieurs autres mécanismes de transfert (le Fonds agricole, le Fonds pour la santé et l'éducation et les transferts des ministères de tutelle), dont les montants nationaux et la répartition entre les gouvernements locaux sont déterminés sur une base *ad hoc*.

La fiscalité locale est composée des impôts fonciers et commerciaux ainsi que d'autres impôts locaux, mais ces revenus fournissent moins d'un tiers des budgets locaux. Les impôts locaux sont déterminés par le gouvernement

central, mais les gouvernements locaux ont toute latitude quant aux taux d'imposition.

Au Malawi, il n'y a pas de référentiel définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales et aucune stratégie nationale pour renforcer les capacités des administrations locales.

La Constitution prévoit la création du Comité national des finances des collectivités locales (NLGFC), dont la mission est superviser le contrôle financier des collectivités locales et auditer les comptes locaux dans le cadre des décisions parlementaires. Bien que les audits n'aient pas été systématiques dans le passé, il y a eu une amélioration.

Le Malawi n'a pas de lois spécifiques sur la participation du public aux processus de gouvernance locale, mais la loi sur l'administration locale contient certaines dispositions sur la participation des citoyens. De plus, en 2017, le pays a promulgué la loi sur l'accès à l'information qui a été opérationnalisée en 2020. La loi sur l'accès à l'information vise à améliorer la participation citoyenne à la gouvernance locale grâce à un accès effectif aux informations sur la gouvernance locale, même si ce ne sera pas une baguette magique en ce qui concerne la participation citoyenne. En outre, les principales structures de participation citoyenne à savoir ; les comités de développement de zone (ADC) et les comités de développement de quartier (WDC) pour les conseils ruraux et urbains respectivement, restent faibles et sous-utilisés.

Le Malawi dispose d'une législation sur l'évaluation des performances des collectivités locales. Cela se fait par le biais de l'évaluation de la performance des autorités locales (LAPA), une opération conjointe du Ministère des collectivités locales (MoLG) et du Comité national des finances des collectivités locales. Cependant, cet exercice dépend principalement du soutien financier de partenaires au développement.

Avec 32 % de la population vivant en zone urbaine en 2020, le Malawi connaît une forte urbanisation et la population urbaine augmente de plus de 5 % par an. Selon les Nations Unies, le niveau d'urbanisation du Malawi sera d'environ

32 % d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*). Pour gérer cette urbanisation, le Malawi a produit, avec le soutien de Cities Alliance et UN Habitat, une politique urbaine nationale depuis 2012. Cependant, il manque de moyens techniques et financiers adéquats pour sa mise en œuvre.

Il existe un espoir d'amélioration de la représentation des femmes au niveau local avec la promulgation de la loi sur l'égalité des sexes, de 2016, qui exige un minimum de 40 % de représentation des deux sexes aux postes de décision.

Bien que le Malawi ait fait des progrès dans la promulgation de lois et de politiques sur le changement climatique, la même chose n'a pas encore été localisée et les gouvernements locaux restent exclus des programmes et projets nationaux sur le changement climatique car les programmes et projets sur le sujet sont centralisés là où les gouvernements locaux restent les bénéficiaires et souvent des spectateurs et non des acteurs de la lutte contre le changement climatique.

## Domaines à améliorer

Avec 27 sur 48, le Malawi n'offre toujours pas suffisamment un environnement propice à l'action des villes et collectivités territoriales.

- **La première ligne de réforme** devrait clarifier les responsabilités des collectivités locales. L'article 22 de la loi sur les collectivités locales attribue des responsabilités classiques aux collectivités locales, telles que les voiries, les parcs, les bibliothèques et autres installations culturelles, l'eau potable, les eaux usées, la santé publique (telle que l'inspection des aliments et les abattoirs), les marchés et les services d'urgence (tels qu'ambulances et pompiers). Mais la frontière entre les responsabilités du gouvernement central et celles des gouvernements locaux n'est pas claire. Lors du premier mandat des maires élus, cette zone d'ombre dans le partage des responsabilités a conduit à des dédoublements de fonctions. Par exemple, les services de santé, la gestion de l'environnement et des forêts, l'entretien des routes et les services d'agriculture et d'irrigation étaient fournis à la fois par les bureaux déconcentrés du gouvernement central et par les gouvernements locaux. Les permis d'établissement sont délivrés simultanément aux entrepreneurs privés par le ministère du Commerce et de l'Industrie et par les collectivités locales. L'attribution des responsabilités (ainsi que les transferts financiers correspondants) doit être revue. La loi sur les collectivités locales est actuellement en cours de révision pour un éventuel amendement et cela offre une fenêtre d'opportunité pour pousser à une réforme dans ce domaine.

- **Le deuxième axe de réforme** devrait porter sur les transferts financiers du gouvernement central aux collectivités locales. Les transferts financiers de l'État représentent plus des deux tiers des ressources des collectivités locales notamment pour les conseils ruraux (conseils de districts). Les transferts conditionnels représentent 85 pour cent du total des transferts du gouvernement central aux collectivités locales, et ils représentent 95 pour cent des ressources des collectivités locales rurales. Ces transferts ne sont cependant toujours pas en mesure de couvrir le coût des responsabilités transférées. Les fonds transférés aux collectivités locales représentent une part mineure des budgets des différents ministères de tutelle et ces ministères pré-déterminent largement leur utilisation. À l'exception du ministère de

la Santé, qui transfère la quasi-totalité de son budget aux collectivités locales, les autres ministères sont loin derrière. Même si des progrès ont été réalisés, les transferts du ministère de l'Éducation, du ministère de l'Agriculture et des autres ministères restent faibles. En outre, bien que 18 secteurs aient été dévolus aux collectivités locales, il n'y a pas eu de dévolution correspondante de finances aux collectivités locales. Ainsi, bien que les gouvernements locaux aient des responsabilités, les ressources restent avec le gouvernement central. Alors, le gouvernement central doit faire correspondre les responsabilités attribuées aux gouvernements locaux avec les ressources financières. Il existe une fenêtre d'opportunité pour faire une réforme à ce sujet en modifiant la troisième annexe de la loi sur les collectivités locales lors de la révision en cours de la loi.

Depuis la fin du mandat des maires élus, le niveau accru des fonds des politiques sectorielles transférés au niveau local n'est pas nécessairement le signe d'une décentralisation avancée. La réforme doit tendre vers une plus grande autonomie des collectivités locales dans les décisions de dépenses publiques locales et il est plus important que jamais de redimensionner les transferts financiers afin que les collectivités locales puissent couvrir le coût des responsabilités transférées. Pour cette raison, la réforme doit d'abord évaluer le coût des responsabilités transférées lorsqu'elles ont été exercées par le gouvernement central, aligner les transferts sur les responsabilités transférées, puis définir des mécanismes de transfert clairs et transparents qui permettent stabilité et prévisibilité.

- **Le troisième axe de réforme** devrait porter sur la fiscalité locale. La dépendance excessive des budgets des collectivités locales vis-à-vis des transferts du gouvernement central ne favorise pas la pleine autonomie des collectivités locales, notamment dans la détermination de la base des recettes propres des collectivités locales. Les collectivités locales pourraient, par exemple, étendre la taxe foncière aux communes rurales, notamment celles situées à proximité des villes ; il y a très probablement un nombre croissant de grandes unités d'habitation et de bâtiments commerciaux (tels que des magasins, des bureaux et des usines) qui pourraient être taxés. Des majorations sur quelques impôts nationaux pourraient être envisagées. De plus, des taxes sur le tourisme, les automobiles et même l'essence ou la bière pourraient être envisagées. L'assiette de ces impôts est par nature locale. La réforme devrait élargir l'éventail des impôts appartenant aux collectivités locales et la fourchette des impôts partagés avec le gouvernement central.■

### Bibliographie

- Banque mondiale. *Projet de services d'infrastructure*, Document d'évaluation du projet.
- CGLU. *Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD)*.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). *Profil pays*.
- La loi sur la gestion environnementale de 1996.
- La loi sur les collectivités locales de 1998.
- La Constitution du Malawi de 2001.
- Loi sur l'égalité des sexes, 2016 de la législation du Malawi.
- Loi sur l'accès à l'information de 2017 de la législation du Malawi.
- OECD/UN-HABITAT (2018), *Global State of National Urban Policy*, OECD Publishing, Paris/ UN-HABITAT, Nairobi, <https://doi.org/10.1787/9789264290747-en>.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre.....	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.....	3
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	2
12	Le pays prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Le Mali est sujet à de récurrentes crises politiques et sécuritaires depuis les indépendances. La dernière date du 18 août 2020 marquée par l'insurrection populaire visant la démission du Président de la république et qui s'est terminée par un coup d'État militaire suivi de la dissolution du parlement, du Gouvernement et de la démission du Président de la République. Un régime de transition a été installé conformément à la charte de la transition adoptée lors des concertations nationales tenues du 10 au 12 sept. 2020. Pour rappel, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali signé en 2012 est basé sur une régionalisation renforcée. Il stipule que le président de l'assemblée régionale est élu au suffrage universel direct. Il est également le chef de l'exécutif et de l'administration de la région. Les cercles et les communes sont dotés d'organes délibérants (conseil de cercle et conseil communal) élus au suffrage universel direct et dirigés par des bureaux ayant une fonction exécutive avec à leur tête un président du conseil de cercle et un maire, élus.

Le processus de décentralisation est rentré dans sa phase opérationnelle à travers le transfert par trois décrets en 2002 des compétences des services sociaux de base (éducation, santé, hydraulique rurale) de l'État aux collectivités territoriales. Ce processus de transfert s'est poursuivi de 2012 à 2018 par l'adoption d'une vingtaine de décrets de transfert sectoriel. En plus, l'on note l'adoption déjà en 2005 d'un document cadre de politique nationale de décentralisation (DCPND 2005-2014), dont une nouvelle version 2017-2021 a été approuvée en conseil des ministres le 6 septembre 2017. Le plan d'action 2017-2021 du DCPND a été aussi adopté.

Le Mali comprend aujourd'hui trois niveaux de collectivités territoriales sur toute l'étendue du territoire, soit au total 761 collectivités territoriales : 703 communes (37 urbaines et 666 rurales), 49 cercles, 10 régions, et le district de Bamako, la capitale au statut particulier. Mais le découpage régional semble devoir évoluer car de nouvelles régions créées par loi n° 2012-017 du 31 janvier 2012 attendent toujours d'être opérationnelles ; ce sont les régions de Nioro, Kita, Nara, Dioïla, Bougouni, Koutiala, San, Bandiagara, et Douentza.

D'autre part, pour des raisons de sécurité, les élections locales de 2017 n'ont pas concerné l'ensemble des communes du pays, particulièrement celles du nord ; et les élections régionales ont été repoussées. De fait, ce sont des autorités intérimaires nommées qui gèrent les régions du nord.

L'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) assure, depuis 2007, la gestion financière et comptable du Fonds national d'appui aux collectivités territoriales (FNACT). Il est constitué de cinq (5) dotations qui sont déterminées par une formule, et dédiées respectivement aux investissements, à la garantie des emprunts, aux appuis techniques, au fonctionnement, et à l'inter-collectivité.

La fiscalité locale est en totalité déterminée par l'Assemblée nationale et le recouvrement des produits de ces impôts locaux est pour l'essentiel fait par les services déconcentrés de l'État. Elle est encadrée par la loi n°2011-36 du 15 juillet 2011 relative aux ressources fiscales des communes, des cercles et des régions.

Le Mali a entamé l'approfondissement de la décentralisation marqué par l'opérationnalisation de la Fonction publique des collectivités territoriales, par notamment la mise en place des organes statutaires prévus, la définition des profils clés du personnel, l'organisation des concours et examens professionnels, la création de la Direction nationale de la fonction publique des collectivités territoriales ; et l'opérationnalisation du centre de formation des collectivités territoriales.

Les comptes des collectivités territoriales font désormais l'objet d'une évaluation périodique.

La loi prévoit, à travers le code des collectivités territoriales, la participation des populations qui ont un droit de regard sur l'adoption du budget et la reddition des comptes. Cependant, la loi liste un certain nombre de matières au sujet desquelles les conseils communaux ont l'obligation de consulter au préalable les conseils de villages ou de fractions, ou les chefs de quartiers, 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 territoriales.

Le Mali est classé parmi les pays qui connaissent une urbanisation soutenue avec 43,9 % de personnes vivant dans les zones urbaines en 2020 ; les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 63,2 % à l'horizon 2050. Le pays 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 également les « villes frontières » depuis leur avènement dans le sillage de la coopération transfrontalière. Cette stratégie est désormais encadrée par une Politique nationale de la ville (PONA) adoptée en 2014.

Au Mali, les femmes bénéficient d'un quota de 30 % aux élections conformément aux dispositions de la loi n°2015-052/ du 18 décembre 2015 instituant des mesures pour promouvoir le genre dans l'accès aux fonctions nominatives et électives. Cette loi détermine aussi les catégories électives, y compris les conditions dans lesquelles la recevabilité d'une liste de candidature est soumise à la proportion maximale de 70 % de femmes ou d'hommes.

Le Mali fait partie des pays qui tardent à mettre en place tous les mécanismes de participation des collectivités territoriales pour faciliter leur engagement dans la lutte contre le changement climatique et leur accès au fonds climat.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 27 sur 48, le Mali fait partie des pays qui nécessitent encore des efforts de réformes significatifs pour améliorer l'environnement favorable aux villes et autorités territoriales.

- **La première réforme** concerne la répartition effective des compétences et des ressources entre les différentes sphères de gouvernance. Cette réforme est ressentie comme plus nécessaire encore au vu des revendications sécessionnistes observées dans le nord du Mali. D'où l'importance de renforcer réellement la répartition des compétences entre les quatre sphères de la gouvernance publique (nationale, régionale, cercle, communale). Dans la pratique, 22 compétences ont été totalement transférées, au rang desquelles on peut citer : l'état civil, les archives et la documentation, la police administrative et l'assainissement ; cependant, elles ne sont pas toutes opérationnelles. Quant aux compétences spécifiques, le processus de transfert s'est révélé plus lent. 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 pose le principe de la concomitance des transferts de compétences et des transferts de ressources. À cet égard, le processus de régionalisation engagé par l'État devrait s'orienter vers le transfert de compétences étendues aux collectivités régionales. D'autre part, l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali a transféré aux collectivités territoriales les services déconcentrés relevant de leurs domaines de compétences par décret n° 2019-0258/P-RM. Un plan inter-gouvernemental de transfert des services déconcentrés de l'État aux communes, cercles et

régions a été élaboré ; son application devrait intervenir incessamment.

- **La deuxième réforme** concerne la question du financement de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. La réforme devrait donc s'atteler dans un premier temps à aménager la mise en œuvre de l'article 8 de l'Accord pour la paix et la réconciliation qui prévoit la fixation des taux des taxes, redevances et impôts locaux, chaque région jouissant de la latitude de créer des impôts adaptés à sa structure économique et à ses objectifs de développement dans le cadre de la loi. D'autre part, la réforme devrait aider à opérationnaliser un mécanisme de transfert de 30 % des recettes budgétaires de l'État aux collectivités territoriales, sur la base d'un système de péréquation, avec une attention particulière pour les régions du nord, selon des critères à déterminer. C'est dans cette logique que l'Union Européenne appuie la restructuration de l'ANICT. Par ailleurs, la faiblesse du niveau de recouvrement des ressources fiscales propres des collectivités territoriales s'explique surtout par un déficit du système d'informations sur les activités économiques locales et un manque de dialogue avec les populations.

- **La troisième réforme** concerne le contrôle financier de la gestion des finances des collectivités territoriales. Le 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 de l'État et la section des comptes de la Cour suprême. Le contrôle de la comptabilité du payeur se tient sur place et est assuré par les corps compétents de contrôle de l'État. Mais, en général, ces contrôles sont occasionnels.

- **Enfin, une dernière réforme** devrait renforcer la prise en compte des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Les collectivités territoriales ont leur part à prendre dans la lutte contre le changement climatique et elles devraient être soutenues dans cette démarche. ■

### Bibliographie

- Constitution de 1992.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Governance and Budget Decentralization Technical Assistance, Project Appraisal Document, World Bank.
- 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 sur le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales.
- Loi N° 2017 - 51 du 02 Octobre 2017 portant sur le code des collectivités territoriales (PDF - 379.7 ko).
- Loi n° 2017 - 52 du 02 Octobre 2017 déterminant les conditions de la libre administration des collectivités territoriales (PDF - 59 ko).
- Loi n° 07- 072 du 26 décembre 2007, portant sur la création du Fonds National d'Appui aux Collectivités Territoriales (FNACT) (PDF - 232.9 ko).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, et les lois et décrets pertinents sont mis en œuvre..	4
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts aux collectivités Territoriales et répartition entre les collectivités Territoriales clairs et prévisibles, suivant une formule transparente, et à utilisation libre.....	4
5	Marge de manœuvre laissée aux Collectivités Territoriales pour la base et le taux des impôts existants, mais l'État est responsable de fixer les nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	3
6	Il existe un référentiel national des métiers des Collectivités Territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales 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, mise en œuvre.....	4
9	Législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais évaluation des performances par les administrations exerçant la tutelle sur les collectivités territoriales.....	3
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre.....	4
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	2

## Justification de la notation

Au lendemain de l'indépendance (1956), le Royaume du Maroc, État unitaire et monarchie constitutionnelle, a opté pour une décentralisation progressive en plusieurs étapes : la naissance du processus de la décentralisation (1959-1963) à travers l'adoption d'une série de textes fondateurs ; la consolidation du processus (1976-1996) à la faveur d'un contexte politique et économique favorable ; le Renouveau I de la décentralisation (2002-2010) à travers l'adoption d'un nouveau cadre juridique régissant les Collectivités territoriales ; le Renouveau II de la décentralisation dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution de 2011 et de la Régionalisation avancée.

La carte territoriale est composée de 12 régions, 13 préfectures, 62 provinces et 1503 communes, sachant qu'il n'y a plus de distinction entre communes urbaines et communes rurales. Les Préfectures et les Provinces sont soumises au même statut juridique. Six (6) grandes villes de plus de 500.000 habitants sont soumises au régime des villes subdivisées en Conseils d'Arrondissements (Casablanca, Fès, Marrakech, Rabat, Salé et Tanger), soit au total 41 Conseils d'Arrondissements élus mais qui ne sont pas des CT.

Les assemblées et les exécutifs locaux sont élus et couvrent l'ensemble du territoire national ; les dernières se sont tenues en septembre 2021.

La fiscalité locale dont l'assiette est assurée par les services de l'État pour le compte des CT et constituée de la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux (soit 17 % environ des ressources des CT), ainsi que les taxes, droits et redevances dont l'établissement, l'assiette, les modalités de recouvrement, et la fixation des taux de certains impôts et taxes, sont assurés par les CT elles-mêmes, (soit 27 % de leurs ressources globales). Cependant l'État doit donner son accord pour l'assiette de certains impôts affectés aux CT ainsi que pour le recours à l'emprunt et au marché financier.

Les transferts de l'État sont composés essentiellement de l'équivalent d'au moins 30 % du produit de la Taxe sur la

Valeur Ajoutée (TVA) au profit des collectivités territoriales depuis 1986. Quant aux Conseils des Régions et en application des dispositions du 1er alinéa de l'article 141 de la Constitution, l'État affecte aux régions, en vertu de lois des finances de manière progressive, des taux fixés à 5 % du produit de l'impôt sur les sociétés (IS), 5 % du produit de l'impôt sur le revenu (IR), et 20 % du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, auxquels s'ajoutent les crédits du budget général de l'État dans la perspective d'atteindre un plafond de 10 milliards de dirhams à l'horizon 2021. Ces transferts sont répartis selon des formules transparentes et moyennant des critères objectifs.

Les CT ont le droit de recourir à l'emprunt auprès du Fonds d'équipement communal (FEC) créé depuis 1959 et restructuré en 1992.

Un référentiel des métiers ainsi qu'une stratégie nationale de formation et de développement des compétences ont été élaborés et mis en œuvre par la Direction de la formation des cadres administratifs et techniques (DFCAT) relevant de la Direction Générale des Collectivités Territoriales (DGCT).

Il existe plusieurs institutions et mécanismes de contrôle exercés sur les collectivités, notamment la Cour des comptes, les Cours régionales des comptes, le Ministère de l'Économie et des Finances (Inspection générale des finances et Trésorerie générale du Royaume). Ces différentes modalités de contrôles ne sont pas souvent coordonnées et menées de manière intégrée ; certaines d'entre elles répondent à un calendrier précis.

Dans le cadre de la mise en œuvre du principe constitutionnel de la gouvernance participative, plusieurs mécanismes de participation sont prévus : ouverture au public des sessions des CT, création d'instances consultatives permanentes au niveau des CT, exercice du droit de pétition au niveau régional, préfectoral/provincial et communal, droit de présenter des motions en matière législative.

L'évaluation des politiques publiques a été érigée en principe constitutionnel depuis 2011. Depuis 2019, un

Programme d'Appui à l'amélioration de la performance des communes au Maroc est mené en partenariat entre la DGCT, la Banque mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD). Il cible 103 communes représentant plus de 85 % de la population urbaine du pays et près de 55 % de sa population totale.

Le Maroc dispose de plusieurs stratégies nationales sur l'aménagement du territoire national, l'urbanisme, et le développement des villes, dont : l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) depuis 2005 qui comprend un important programme de mise à niveau urbaine et des programmes pour la réduction des disparités sociales, la Stratégie Nationale de Développement Urbain (SNDU) engagée depuis la première rencontre des collectivités territoriales tenue en décembre 2006 et ce, sur une base contractuelle ou partenariale avec les CT. Ces différentes stratégies sont en outre dotées de moyens humains, financiers et techniques conséquents pour leur mise en œuvre.

Conformément aux Hautes Orientations Royales et aux dispositions constitutionnelles, les lois organiques relatives aux trois catégories de CT, adoptées en 2015, ont réservé des quotas de 27 % des sièges aux femmes au niveau communal et de 30 % au niveau régional. Plusieurs Conseils de CT sont dirigés par des femmes, notamment 2 Conseils de Région, un Conseil de Préfecture et 23 Conseils communaux.

Le Maroc a procédé depuis 2010 à la déclinaison du plan national de résilience climatique à l'échelle régionale et à l'instauration d'une politique territoriale de lutte contre le changement climatique avec un audit climatique au niveau régional et local, l'intégration de la question des changements climatiques dans les différents projets sectoriels au niveau régional et local. D'autre part, le Programme d'Expertise Finance Climat Infranational (PEFCI) à la Direction Générale des Collectivités Territoriales marocaines à accompagner les collectivités territoriales marocaines à monter des projets d'adaptation et d'atténuation au changement climatique en ligne avec les Contributions Volontaires Nationalement Déterminées (NDCs) du pays, et à accéder aux financements climat (domestiques et internationaux, publics et privés) pour permettre leur mise en œuvre.

## Points à améliorer

Avec une note générale de 38 sur 48, le Maroc fait partie des pays dont l'environnement est favorable aux villes et Collectivités Territoriales même si un certain nombre d'améliorations s'avèrent nécessaires.

- **Le premier point à améliorer** est l'effectivité et le respect du Cadre juridique. Depuis l'adoption de la Constitution de 2011, tout un corpus juridique a été adopté pour appuyer et mettre en œuvre la nouvelle phase de la Décentralisation et de la Régionalisation avancée. Il reste à garantir et à veiller sur l'effectivité de ce cadre juridique qui reconnaît d'importantes attributions, responsabilités et compétences propres aux CT.
- **La deuxième amélioration** devrait porter sur le respect et la mise en œuvre du Principe constitutionnel de la subsidiarité à l'intérieur de la sphère publique. En effet, non seulement l'essentiel des dépenses, notamment celles se rapportant à l'investissement public (infrastructures, éducation, santé, habitat, assainissement solide et liquide, etc.) demeure encore réalisé par l'État, mais les CT

affichent une incapacité à consommer l'intégralité de leurs ressources, ce qui est dû à une question de gestion plus que de volonté politique, et n'arrivent pas à tirer profit de l'ensemble de leur potentiel fiscal.

- **La troisième amélioration** a trait aux rapports État-CT qui doivent être reconsidérés en profondeur dans l'esprit des principes de la Constitution de 2011 (Libre administration, subsidiarité, suppression de la tutelle, accompagnement) pour passer des rapports verticaux d'autorité qu'implique la notion de tutelle, à des rapports basés sur la légalité, le dialogue, la concertation, la convergence, l'intégration, la coopération, l'accompagnement et le partenariat.
- **La quatrième amélioration** concerne la conception et la mise en œuvre d'une nouvelle feuille de route en matière de formation, de développement et de renforcement des capacités, au profit des élus locaux et des ressources humaines (dirigeants, managers, agents), allant dans le sens de leur valorisation, leur qualification et leur professionnalisation. Des statuts motivants en termes d'attractivité, de formation tout au long de la vie, de perspectives de carrières et de conditions de travail s'avèrent aujourd'hui une nécessité inéluctable pour appuyer le Chantier prometteur de la Régionalisation avancée.
- **La cinquième amélioration** porte sur les mécanismes de péréquation et de solidarité pour atténuer les déséquilibres géographiques et réduire les disparités financières et les inégalités entre CT. À ce jour, le système en vigueur au Maroc a été fondé exclusivement sur des mécanismes de solidarité verticale à travers les transferts de l'État vers les CT qui ont montré leurs limites, ont donné lieu à des circuits de lobbying (malsains) entre l'administration centrale et les CT, à une mal gouvernance au niveau local (voir Rapports de la Cour des comptes, [www.courdescomptes.ma](http://www.courdescomptes.ma)) ainsi qu'à l'inertie des élus locaux. Ce système gagnerait à être renforcé par un dispositif de solidarité horizontale, notamment dans le cadre du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale.
- **La dernière amélioration** a trait à l'accès des CT à la finance climat. Si de nombreux plans climats territoriaux existent au Maroc, il est nécessaire d'appuyer les CT pour pouvoir accéder aux fonds climat pour les mettre en œuvre. De même, il faudrait appuyer ces entités pour intégrer la dimension climat dans leurs plans de développement stratégique moyennant une réelle volonté politique et des projets concrets sur le terrain. ■

## Bibliographie

- *Constitution du Royaume du Maroc promulguée par le dahir n° 1-11-91 du 27 chaâbane 1432 (29 juillet 2011), notamment son titre IX.*
- Dahir n° 1-06-15 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics. (PDF - 39.5 ko).
- Dahir n° 1 - 08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 17 -08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée. (PDF - 93.9 ko).
- Dahir n° 1-11-171 du 30 kaada 1432 (28 octobre 2011) portant sur la promulgation de la loi n°57-11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendum et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des campagnes électorales et référendaires (Bulletin officiel (Bo) n°6066 du 19 juillet 2012) (PDF - 275.6 ko).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution est neutre sur la question des collectivités territoriales.....	2
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs clairement définis conformément aux lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un référentiel définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Une législation nationale sur la participation citoyenne existe, mais n'est pas appliquée.....	3
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une réflexion nationale sur l'urbanisation est en cours, mais une stratégie urbaine n'a pas encore été définie.....	2
11	Le pays fournit 2 des mécanismes de l'égalité des sexes.....	2
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La République de Maurice se compose de zones rurales et urbaines ainsi que de l'île de Rodrigues. Elle compte cinq conseils municipaux, sept conseils de district et 130 conseils de village. Le pays a fait des progrès remarquables dans les secteurs économique et social et a atteint le niveau des pays à revenu élevé selon la Banque mondiale (Rapport pays de l'île Maurice de 2020).

La décentralisation a commencé comme stratégie pour surmonter l'héritage de la lutte armée et pour gérer les conflits résultant de la composition hétérogène de la population mauricienne. Des élections législatives ont eu lieu le 10 décembre 2014 et se sont soldées par une victoire de la coalition Alliance Lepep, suivies des élections d'octobre 2019 qui ont vu la victoire de la coalition Alliance Morisien. Les prochaines élections devraient se tenir fin 2024. Il est à noter que l'indice Mo Ibrahim 2015 de la gouvernance africaine a classé l'île Maurice au premier rang en matière de bonne gouvernance.

Alors que l'île Maurice s'est engagée dans un processus de décentralisation, la Constitution ne fait pas mention de « *gouvernement local* ». Les responsabilités et les pouvoirs des collectivités locales ne sont pas régis par la Constitution, mais ils sont clairement énoncés dans la loi de 2011 sur les collectivités locales. Au cours de l'exercice 2016/2017, des modifications ont été apportées à la loi sur les collectivités locales par le biais de la loi de finances (dispositions diverses) de 2016 et de la loi de 2017 sur la facilitation des affaires (dispositions diverses).

La population rurale élit des conseils de village qui, à leur tour, élisent indirectement les conseils de district et les présidents. Les assemblées locales sont élues démocratiquement. Les prochaines élections locales sont prévues en 2021.

La formule de subvention qui détermine les transferts financiers du gouvernement national aux collectivités locales n'est pas suffisamment représentative. La dotation annuelle de l'aide est votée dans le cadre du budget du

Ministère des Collectivités Territoriales de Rodrigues et des Îles Extérieures en début d'exercice et distribuée mensuellement à chaque collectivité locale (CLGF, 2013). La subvention pour les dépenses récurrentes représente 70 pour cent du budget, tandis que la subvention pour les projets d'investissement est principalement destinée aux projets mineurs mis en œuvre par les autorités locales (Secrétariat du Commonwealth, Financement du gouvernement local, 2008).

Outre les impôts sur l'immobilier et les transferts du gouvernement central, les autres sources de revenus des communes consistent en des prélèvements sur les revenus immobiliers, les permis de construire et d'utilisation des terres, le commerce, les marchés, les cimetières, les frais de circulation, de publicités et de ventes de biens et services, entre autres. Il est important de mentionner que les collectivités locales et l'île Rodrigues peuvent emprunter en fonction de leur capacité financière, avec l'approbation et la garantie du gouvernement central.

La Commission des services gouvernementaux locaux, un organisme indépendant, définit les qualifications et les responsabilités des gouvernements locaux. La formation est dispensée par le Civil Service College (CSC) et le Mauritius Institute of Training and Development. Par conséquent, il existe des stratégies nationales de formation et de promotion des ressources humaines à différents niveaux de gouvernance, y compris le gouvernement local.

Les états financiers des collectivités locales sont audités par le National Audit Office. Les comptes approuvés doivent être soumis au directeur de l'audit dans les quatre mois suivant la clôture de chaque exercice. Conformément à la loi de finances et d'audit (modifiant) de 2015, chaque autorité locale doit, au plus tard le 31 octobre de chaque année, soumettre au gouvernement un rapport sur ses performances par rapport à l'exercice précédent et sur ses orientations stratégiques pour les trois prochains exercices.

Il n'y a pas de législation nationale spécifique sur la participation des citoyens à la prise de décision par le gouvernement local, bien que les réunions du conseil soient ouvertes au public.

Pour la planification urbaine, il existe des lignes directrices de politique d'aménagement (PPG) qui définissent des plans stratégiques. Il n'y a pas de stratégie urbaine nationale.

En ce qui concerne les quotas de candidats aux postes électifs, l'article 11.6 de la loi de 2011 sur l'administration locale stipule que tout groupe présentant plus de deux candidats à l'élection d'un conseil de village doit s'assurer que pas plus des deux tiers des candidats du groupe ne soient du même sexe. En vertu d'une loi sur les quotas de genre introduite en 2012, au moins un tiers des candidats aux élections locales doivent être des femmes.

La Politique environnementale nationale de 2007 stipule que le gouvernement « préparera un plan d'action intégré pour mieux répondre et s'adapter aux impacts du changement climatique, de l'élévation du niveau de la mer, des tsunamis et autres catastrophes » (Gouvernement de Maurice, 2007).

Le cadre institutionnel n'impose pas aux collectivités d'élaborer ou de rendre compte de la mise en œuvre d'un plan climat territorial et il ne leur donne pas spécifiquement accès aux financements climat. Le projet de loi sur le changement climatique est actuellement débattu/voté au parlement. Ce projet de loi fournira un cadre juridique sur l'adaptation au changement climatique, la sauvegarde de l'environnement et la répartition des rôles et des pouvoirs entre les différentes institutions.

## Domaine à améliorer

Avec une note globale de 31 points sur 48, l'Île Maurice fait partie des pays où l'environnement est assez favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais où certains domaines pourraient être améliorés.

- **Le premier domaine d'amélioration** est la révision du cadre constitutionnel pour reconnaître et encadrer clairement le rôle du gouvernement local. Il est important que les gouvernements locaux soient inscrits dans la Constitution avec le principe d'autonomie locale qui implique la protection des gouvernements locaux contre le gouvernement national. Dans le même ordre d'idées, la Constitution devrait garantir que le gouvernement national ne viole pas les droits des entités publiques locales et délègue expressément des pouvoirs aux gouvernements locaux. Cela permettrait aux gouvernements locaux de mieux gérer et administrer leurs propres affaires pour assurer le bien-être social dans leurs communautés, maintenir l'ordre public et acquérir des pouvoirs financiers et exécutifs.

- **Le deuxième domaine d'amélioration** est de garantir une part fiable des recettes générales aux collectivités locales qui dépendent d'une formule d'aide fournie par le gouvernement central. Cette situation renforce le contrôle du gouvernement national sur les finances et perpétue le faible niveau de financement des collectivités locales. Des réformes doivent être entreprises pour prendre en compte les déficiences du gouvernement local, les relations entre les gouvernements nationaux et locaux et l'état actuel du gouvernement local en Île Maurice. La formule de transfert doit tenir compte des spécificités de chaque collectivité locale, qui doit également disposer d'une plus grande marge de manœuvre en matière de perception fiscale.

Le manque de revenus pour les collectivités locales peut être résolu en modifiant le ratio des recettes fiscales réparties entre le gouvernement national et les collectivités locales et en recherchant de nouvelles sources

de revenus pour les collectivités locales. L'argument est que les gouvernements locaux devraient avoir le droit et la capacité de gérer leurs propres impôts et litiges.

Les subventions du gouvernement central aux collectivités locales devraient être allouées entièrement ou principalement au moyen d'une formule objective fondée sur l'évaluation des besoins relatifs de dépenses, liés à des facteurs tels que la population, la précarité et la rareté.

- **Le troisième domaine d'amélioration** devrait être le développement des capacités. Il doit être traité en priorité et des plans de carrières doivent être conçus pour les agents des collectivités locales. Des mesures urgentes sont nécessaires pour rehausser le profil des capacités exécutives des collectivités locales si elles veulent s'acquitter de leur mandat. Le développement et la formation du personnel devraient être accélérés, car cela constituera une base pour le renforcement des capacités humaines des gouvernements locaux.

Avec l'arrivée de la loi sur le changement climatique Il y a un besoin de développement des capacités, en particulier au niveau du gouvernement local, et au niveau ministériel. Par exemple, étant donné que le ministre des collectivités locales siège au conseil sur le changement climatique, qui aura le pouvoir d'élaborer la politique en matière de changement climatique et de définir une orientation sur la manière dont le pays poursuit le sujet, il est très important que le ministre soit informé des documents de recherche et des recommandations des experts au sein des structures des collectivités locales.

- **Le quatrième domaine d'amélioration** devrait s'attaquer à la double menace d'un environnement socio-économique dynamique et des effets imprévisibles du changement climatique qui se traduisent par des attentes plus élevées en matière de prestation de services par les autorités locales. Les autorités locales responsables de la gestion des zones urbaines de Maurice sont confrontées à de nombreux défis allant de l'étalement urbain et de la congestion du trafic aux établissements de squatters. La situation est aggravée par les risques liés au changement climatique et les problèmes de durabilité et de nouvelles approches sont nécessaires pour résoudre les deux problèmes et améliorer la qualité de vie des Mauriciens. Les mesures correctives visant à inverser les effets néfastes du changement climatique ne peuvent se limiter au niveau national ; elles doivent également être traduites en règles et règlements au niveau municipal. ■

### Bibliographie

- Bureau de recherche sur les salaires de la République de Maurice. [www.prb.pmo.govmu.org](http://www.prb.pmo.govmu.org).
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- CGLU. Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- Gray, M et Lalljee, B. 2012. "Climate Change in Mauritius: Considering the Role of Institutions." *Revue des sciences marines de l'océan Indien occidental*, 11(1) : 99-111.
- Hartmann, Christof. (2008). *Decentralisation and the Legacy of Protracted Conflict – Mauritius, Namibia and South Africa*. 169-190.
- L'Association des Conseils de District de Maurice. [www.aodc.mu](http://www.aodc.mu).
- La Banque mondiale ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).
- La campagne urbaine mondiale. [www.worldurbancampaign.org](http://www.worldurbancampaign.org).
- La Constitution mauricienne de mars 2016.
- La loi sur les collectivités locales de 2011.
- Ministère des collectivités locales et des îles extérieures. Rapport annuel sur les performances 2016/2017.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder à l'emprunt et au marché financier.....	2
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existant et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement.	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

En Mauritanie, c'est d'abord l'ordonnance n° 87-289 du 20 octobre 1987, dans le cadre du processus démocratique, qui a organisé la décentralisation municipale, en dotant les communes de personnalité morale et d'autonomie financière. Cependant, il a fallu attendre 1991 pour voir les autorités centrales opter pour les recommandations des organisations internationales, qui voyaient dans la décentralisation une réponse 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. Le territoire de la Mauritanie comprend deux types d'administration : une administration centrale qui subdivise le territoire national en douze *wilayas* (régions) et Nouakchott (considérée comme une région), 55 *moughataas* (département), et une administration communale avec 218 collectivités territoriales. Les dernières élections locales ont eu lieu en septembre 2018 ; elles ont concerné les régions et les communes.

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 selon les clés de répartition suivantes : 30 % au titre du fonctionnement, soit une part forfaitaire à 10 % et une part répartie au titre de la population pauvre à 20 % – 68 % au titre de l'équipement/investissement (50 % part population communale et 18 % au titre du retard d'équipement) – 2 % pour le suivi-évaluation du FRD. Quant au FIS, il est alloué de manière *ad hoc* aux collectivités territoriales. Les montants à recevoir de ces deux fonds sont donc imprévisibles pour les collectivités territoriales et se caractérisent par une certaine instabilité.

Les ressources financières des communes mauritaniennes

comprennent le produit d'une fiscalité mal assise (la contribution foncière, la taxe d'habitation, la patente) du fait de la rétention par l'État de l'essentiel des compétences d'identification, d'enrôlement et de recouvrement de ces impôts locaux.

En Mauritanie, il existe un référentiel des métiers des collectivités territoriales, ainsi qu'une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation.

La tutelle des collectivités territoriales comprend, entre autres, le contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales par le ministère des Finances. Cependant, la réalisation d'audit des comptes financiers des collectivités est occasionnelle.

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

L'évaluation des performances des collectivités territoriales en matière de prestation des services publics locaux n'est pas prévue par les textes. Cependant, un cadre d'évaluation des performances est en cours de mise en place.

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

La loi organique n° 2012-034 du 11 avril 2012 relative à la promotion de l'accès des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives prévoit que, sous peine d'irrecevabilité, les listes candidates aux élections municipales doivent être établies de manière à placer les candidates à des places éligibles, en fonction du nombre de conseillers prévus. C'est ainsi que ces listes doivent comporter au moins 2 candidates pour les conseils de 9 et 11 conseillers, 3 candidates pour les conseils de 15 et 17 conseillers, 4 candidates pour les conseils de 19, 21 conseillers et plus.

En Mauritanie, les programmes et projets de lutte contre le changement climatique ne sont pas mis en œuvre sous maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Pourtant, la contribution déterminée au niveau national (CDN) pour la Mauritanie met en lumière le besoin d'adaptation dans les zones urbaines et les besoins d'investissement de 5

milliards de dollars en matière de l'habitat, la planification urbaine et la planification spatiale.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 25 sur 48, la Mauritanie se situe parmi les pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes. L'amélioration de l'environnement favorable aux collectivités territoriales suggère plusieurs réformes.

- **La première réforme** concerne le système des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. Deux fonds existent : le premier est le Fonds régional de développement (FRD) et le second est le Fonds intercommunal de solidarité (FIS). Le Fonds régional de développement (FRD) est réparti entre les communes selon une formule qui combine les critères suivants : facteurs démographiques, taux de pauvreté, écart d'infrastructures, effort de mobilisation des ressources, suivi-évaluation et renforcement des capacités de l'administration déconcentrée. L'enveloppe du FRD est répartie comme suit : 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 de fonctionnement (DF) est composée de deux parties : une part forfaitaire d'un montant équivalant à 15 % du FRD. Elle est répartie sur une base égale entre les communes. Une part équivalant à 15 % de l'enveloppe du fonds est répartie à la proportionnelle sur la base de la démographie de chaque commune et du taux de pauvreté de la *wilaya* (région). La dotation d'équipement (DE) est également composée de deux parties : 50 % des crédits sont répartis à la proportionnelle de la population communale et une part de 18 % sur la base du retard d'équipement de la commune. Après calculs, les crédits du FRD sont versés directement aux budgets des communes. Le second fond est le Fonds intercommunal de solidarité (FIS). Le taux de contribution est déterminé en fonction des volumes des budgets des communes : 1 % des recettes ordinaires pour les budgets inférieurs ou égaux à cinq millions. 2 % des recettes ordinaires pour les budgets supérieurs à cinq millions et inférieurs à vingt millions, 3 % des recettes ordinaires pour les budgets supérieurs à vingt millions. 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 les 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'État, et de l'autre n'apporte pas de ressources supplémentaires, mais des contributions des communes à partir de leur budget. La réforme devrait aider à proportionner ces transferts pour prendre en compte le coût des compétences transférées, à la solidarité territoriale dans un pays où les disparités spatiales sont importantes, et à assurer une prévisibilité et une marge de manœuvre pour les choix de dépenses publiques locales.

- **La deuxième réforme** pourrait concerner le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. En Mauritanie, les collectivités territoriales disposent de compétences générales et de compétences spécifiques. Si les textes législatifs et réglementaires consacrant le partage de compétences existent, en revanche les ministères sectoriels continuent à réaliser les programmes d'investissement de l'État 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 – en concentrant les moyens financiers dans les ministères, sans tenir compte des nouvelles responsabilités des collectivités territoriales. Ainsi, en Mauritanie 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. La réforme devrait proposer une trame de partage des compétences et de ressources correspondantes aux collectivités territoriales et élaborer les textes réglementaires indiqués.

- **La troisième réforme** pourrait mettre l'accent sur l'anticipation du phénomène de peuplement. La Mauritanie est sans doute l'un des pays africains qui a la plus forte dynamique urbaine. Elle est passée de 7 % de taux d'urbanisation en 1960 à plus de 40 % en 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 % de la croissance démographique. En 2020, la population urbaine est estimée à 56 % de la population totale ; selon les projections ce taux sera de 72,9 % en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). Ces données montrent la nécessité d'une stratégie urbaine nationale, la planification urbaine et la planification pour le futur urbain, y compris la mise en place des capacités et des institutions respectives pertinentes.

- **La dernière réforme** concerne l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. La Mauritanie devrait travailler à renforcer les capacités des collectivités territoriales en vue de la lutte contre le changement climatique, en particulier, établir des capacités de résistance climatiques dans la capitale et les villes du Sahel. Pour faciliter cette démarche, la sécurisation du financement pour le climat pour les villes et les collectivités territoriales est essentielle.

- **Le quatrième domaine d'amélioration** devrait considérer l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale. Avec un taux d'urbanisation de 40,8 pour cent en 2020 et un taux attendu de 49,5 % en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*), une telle stratégie fournirait un cadre politique indispensable au gouvernement de Maurice pour établir un lien entre la dynamique de l'urbanisation, les changements démographiques et le processus global de développement national. Il alignerait également les politiques sectorielles qui affectent les zones urbaines et viserait à créer une cohésion accrue entre les projets d'infrastructure existants et prévus. ■

### Bibliographie

- Arrêté n° 680/MIDEC du 17 avril 2011 sur l'élaboration des PDC et la création des comités de concertation communale.
- Constitution de 1991, révisée en 2017.
- Fiche-pays, Global, Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi 93-31 du 18 juillet 1993 modifiant et complétant les dispositions de l'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987 instituant les communes.
- Ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989 portant sur le règlement général de la comptabilité publique (avec une partie consacrée aux communes).
- Ordonnance 90-025 du 29 octobre 1990 portant sur la 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 sur la création d'une fiscalité communale.
- Stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation, adoptée en mars 2011.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution contient des dispositions qui restreignent implicitement ou explicitement les actions des villes et des collectivités territoriales.....	1
2	Un certain nombre de dispositions législatives sont en conflit avec la constitution, ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.....	2
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus, mais pas nécessairement dans tout le pays.....	3
4	Les montants des transferts aux collectivités territoriales et leur répartition entre les collectivités territoriales sont clairs et prévisibles, selon une formule transparente et sans restrictions quant à la manière dont ils peuvent être utilisés.....	4
5	Les collectivités territoriales disposent d'une certaine latitude pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Une législation nationale sur la participation citoyenne existe mais n'est pas appliquée.....	3
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Le Mozambique est l'un des rares pays où sa Constitution couvre les services déconcentrés de l'État sur un pied d'égalité que les autorités locales. Le chapitre IV de la Constitution et les articles 262 à 264 fixent la définition, les principes d'organisation et les fonctions des services déconcentrés de l'État. L'article 263 précise que les services déconcentrés de l'État doivent participer aux travaux des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Cependant, le fait que les services déconcentrés de l'État soient explicitement mentionnés dans la Constitution, accompagné d'une description des missions et des modalités de fonctionnement généralement reconnues comme appartenant aux collectivités territoriales, crée une certaine ambiguïté quant à la décentralisation. Dans un tel contexte, il est probable qu'une déconcentration sectorielle puisse être assimilée à une décentralisation politique. Ainsi, la Constitution mozambicaine contient les germes d'un conflit de fait entre les services déconcentrés du gouvernement central et les gouvernements infranationaux.

En fin de compte, l'administration centrale a retardé le processus de transfert de responsabilité, arguant que les autorités locales ont une faible capacité institutionnelle. Autre contradiction avec l'esprit de la Constitution, les assemblées locales élues ne s'étendent pas encore sur l'ensemble du territoire national ; selon les estimations, moins de 40 % (37 % exactement) de la population nationale vit dans les 53 centres urbains du Mozambique. Les lois municipales établissent des municipalités dans les 33 villes et 20 des 154 localités du pays. Les collectivités locales ne couvrent donc qu'une partie de la population et sont majoritairement urbaines.

En février 2018, une réforme constitutionnelle a été annoncée avec un impact sur le processus électoral municipal, y compris les listes électorales basées sur les partis politiques et les représentants de la société civile. Les dernières élections provinciales (10) ont été organisées en octobre 2019 et les dernières locales en novembre 2018.

En vertu de la loi n° 1/2008, le gouvernement national transfère des fonds par l'intermédiaire du Fonds municipal

de compensation qui représentaient en 2006 3,5 % de toutes les recettes fiscales collectées au niveau national. Le fonds offre une dotation générale répartie entre les communes selon une formule publiée dans le budget annuel et sur la base des critères suivants : superficie, population, niveau de développement et la réalisation dans la perception des impôts.

Au Mozambique, plusieurs taxes et redevances sont attribuées aux gouvernements infranationaux, qui disposent d'une certaine latitude pour déterminer les taux de certains d'entre eux.

Il n'y a pas de cadre de référence ou de stratégie nationale de renforcement des capacités. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau local sont entravées par les faibles qualifications du personnel local et le transfert inadéquat de personnel du gouvernement central aux autorités locales.

L'article 271 de la Constitution mozambicaine stipule que l'objectif de l'administration locale est d'organiser la participation citoyenne. Les municipalités sont théoriquement censées tenir des réunions régulières avec les associations locales et les ONG pour déterminer leurs préférences en matière d'infrastructures et de services municipaux et obtenir leurs propositions et leur participation aux tâches de développement local. En réalité, ces réunions sont peu nombreuses et dépendent du fait que les conseils municipaux voient ou non la participation de la population comme un élément positif ou négatif. Il est clair que cette recommandation constitutionnelle manque de règlement d'application nécessaire pour une application systématique et codifiée.

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

Avec un taux d'urbanisation de 37,1 pour cent en 2020 et un taux prévu de 55,3 pour cent en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*), l'urbanisation du Mozambique n'est pas motivée par la demande de main-d'œuvre dans l'industrie et les services, mais plutôt en grande partie par les effets de la guerre civile, qui a déplacé les populations des zones rurales vers les villes. Seule une faible proportion des personnes déplacées par la guerre sont retournées dans leurs zones rurales d'origine.

Certaines villes qui avaient connu une croissance rapide avant la guerre civile ne semblent pas retrouver leurs niveaux de population antérieurs. C'est en fait le cas du district de Palma, dans la province de Cabo Delgado, où 43 600 personnes (sur 110 000) avaient cherché refuge à Palma après avoir été déplacées d'autres parties de la province de Cabo Delgado. Le gouvernement du Mozambique, avec le soutien d'ONU-Habitat, a élaboré une politique urbaine nationale. Mais les moyens techniques et financiers de la stratégie urbaine sont faibles.

Le Mozambique n'a pas de dispositions législatives sur l'égalité des sexes dans la gouvernance locale.

Les gouvernements infranationaux ne sont pas impliqués dans les programmes et projets sur le changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec un score de 24 points sur 48, le Mozambique fait partie des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Pour progresser dans la mise en place d'un environnement plus favorable pour les villes et les collectivités territoriales, le Mozambique devrait rapidement engager et mettre en œuvre une série de réformes majeures.

- **La première de ces réformes** devrait être de se conformer aux dispositions de la Constitution en créant des collectivités locales sur l'ensemble du territoire. En plus des communes, des agglomérations devraient être mises en place et leurs conditions de fonctionnement définies.
- **La deuxième réforme** devrait clarifier la répartition des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales. Malgré la loi de finances communale de 1997 (révisée en 2008) qui clarifie les domaines de compétence des collectivités locales, le gouvernement central tarde à transférer les compétences. Plusieurs échéances ont été fixées pour que les ministères de tutelle transfèrent les responsabilités, mais jusqu'à présent, il n'y a eu aucune discussion sur les responsabilités à transférer. L'administration centrale soutient que les collectivités locales sont trop faibles sur le plan institutionnel pour assumer leurs responsabilités actuelles et met en garde contre le risque de détérioration de la qualité des services si elles se voient confier des tâches supplémentaires.

La procédure de demande de transfert de responsabilité proposée par les autorités locales est également problématique. Elle stipule que le transfert de compétences peut se faire à l'initiative du conseil de l'autorité locale. Le président du conseil municipal, avec l'approbation de l'assemblée municipale, doit adresser au gouverneur de province (sauf pour la municipalité de la ville de Maputo) une demande motivée pour assumer ses responsabilités en indiquant les ressources humaines, financières et matérielles disponibles localement et celles attendues du gouvernement national pour mettre en œuvre les responsabilités demandées. Le gouverneur de province soumet ensuite la proposition finale aux ministres de tutelle pour décision. Cette procédure contredit l'esprit et la lettre de la Constitution en plaçant l'administration centrale dans le contrôle du processus de transfert de compétences aux collectivités locales. Un dialogue structuré sur le transfert de responsabilité doit être organisé entre le gouvernement central et les autorités locales pour résoudre ce problème.

- **La troisième réforme** devrait porter sur le renforcement des capacités de l'administration locale. En moyenne, la grande majorité du personnel municipal a à peine un niveau d'éducation supérieur au primaire. La latitude laissée aux collectivités locales pour améliorer leurs ressources humaines est entravée par les faibles montants de financement alloués à cet effet. Encore aujourd'hui, il n'existe pas de cadre national de référence ou de stratégie nationale de renforcement des capacités, et les autorités locales ont peu de possibilités de définir des cadres de référence détaillant les qualifications et les responsabilités du personnel de manière autonome ou d'élaborer des programmes de renforcement des capacités du personnel.

- **La cinquième réforme** devrait porter sur la décentralisation fiscale. Il existe quatre fonds de transfert au Mozambique. Le Fonds municipal de compensation (*Fundo de Compensação Autárquica*, ou FCA), qui est inconditionnel et dont le montant national et la répartition entre les autorités locales sont connus. Les trois autres sont le Fonds routier (*Fundo de Estradas*); le Fonds de développement des initiatives locales (*Fundo de Investimento de Iniciativas Locais*, ou FILL); et le Transfert Extraordinaire (*Transferência Extraordinária*, ou TE). Les deux derniers instruments de transfert sont imprévisibles et devraient être entièrement repensés, non seulement pour refléter le coût réel de l'exercice des responsabilités transférées, mais aussi pour assurer la prévisibilité et la transparence nécessaires à l'équité territoriale et à la planification budgétaire des collectivités locales. La réforme pourrait également favoriser une plus grande marge de manœuvre des collectivités locales en matière de fiscalité locale.

- **La sixième réforme** devrait aborder la question de l'égalité des sexes. La réforme devrait pousser le Mozambique à se doter d'une disposition législative sur la représentation des femmes dans la gouvernance locale.

- **La dernière réforme** doit se concentrer sur la contribution des gouvernements infranationaux dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets sur le changement climatique ignorent les gouvernements infranationaux et sont gérés par des agences gouvernementales. Les gouvernements infranationaux devraient être en mesure d'élaborer des projets bancables et avoir accès aux fonds climatiques. ■

### Bibliographie

- Banque mondiale. Projet National de Planification et Finance Décentralisée, Document d'évaluation du projet.
- CGLU. Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil de pays du Mozambique.
- Constitution mozambicaine de 2004.
- Loi n° 2/97 du 18 février 97 relative aux communes.
- Loi n° 10/97 du 31 mai 1997 portant sur la création de 22 villes et 10 centres urbains en municipalités.
- Loi n° 11/97 du 31 mai 1997 définissant le cadre financier des collectivités locales.
- Loi n° 6/97 du 31 mai 1997 portant sur le code électoral des municipalités.
- Loi n° 7/97 du 31 mai 1997 définissant la tutelle des communes.
- USAID. 2010. Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique Desk Study.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales ont une certaine latitude pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition existants, mais le gouvernement central est responsable de la fixation des nouveaux impôts et de l'accès aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays fournit 2 des mécanismes en matière d'égalité des sexes.....	2
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Indépendante depuis 1990, la Namibie est un État unitaire qui a inscrit la décentralisation parmi ses priorités de gouvernance publique. La décentralisation est mentionnée dans la Constitution, ce qui laisse à la législation le soin de définir les compétences des collectivités locales. Il résulte d'un long processus historique qui a commencé avec l'hypercentralisation des autorités coloniales, l'application des politiques d'apartheid sous la domination sud-africaine, l'émergence du nouvel État namibien après une longue lutte de libération et la période de consolidation nécessaire pour le nouvel État-nation au cours des premières années suivant l'indépendance. Le processus de décentralisation lui-même a commencé par la déconcentration, puis est passé à la délégation puis à la dévolution. En 1996, le gouvernement central a approuvé un programme de décentralisation qui a été ratifié par l'Assemblée nationale en 1997.

Les articles 102 à 111 de la Constitution mentionnent explicitement les collectivités locales mais laissent la définition de leurs compétences aux lois. Une série de lois et règlements découlant de la Constitution ont été adoptés pour faire de la volonté politique de décentralisation une réalité. Il s'agit de la loi de 1992 sur les collectivités locales (modifiée en 2000), de la loi de 1992 sur les conseils régionaux (modifiée en 2000), de la loi d'habilitation de la décentralisation de 2000 et de la loi de 2000 sur le Fonds fiduciaire pour le développement régional et l'équité.

La Namibie s'est empressée d'abolir les frontières ethniques correspondant aux principes de la politique de « développement séparé » de la période coloniale. Le découpage territorial se compose de deux niveaux de collectivités locales : les régions (au nombre de 13) et les conseils locaux composés de communes (16), de villes (17) et de conseils de village (19). Les assemblées des collectivités locales et les organes exécutifs sont élus dans tout le pays ; les dernières élections locales et régionales ont eu lieu en novembre 2020.

La politique de décentralisation a favorisé le développement des compétences municipales sans augmenter leurs

budgets à un point tel que de nombreuses municipalités ont de plus en plus recours à la délégation de services au secteur privé comme alternative à la prestation des services essentiels à la population.

En Namibie, les collectivités locales ont leurs propres revenus à travers des impôts locaux classiques sur les propriétés bâties, les activités économiques, etc. Elles ont la latitude de fixer les taux d'imposition locaux sous le contrôle du ministère des collectivités locales (art. 73 de la loi sur les collectivités locales).

La Namibie ne dispose ni d'un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales, ni d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

La loi namibienne prévoit un système de contrôle de la gestion financière par les collectivités locales avec la mise en place de plusieurs institutions publiques et/ou indépendantes chargées de cela. Ces audits sont réalisés annuellement.

La Namibie n'a pas de lois spécifiques sur la participation citoyenne au niveau local, bien que la Loi d'habilitation de la décentralisation de 2000 encourage la consultation des parties prenantes avant toute décision importante du gouvernement local.

La Namibie n'a pas de législation sur l'évaluation des performances des gouvernements locaux dans la prestation de services locaux et aucune évaluation n'a été réalisée dans ce domaine à ce jour.

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

Grâce aux 50 pour cent prescrits dans la politique et le plan d'action sur l'égalité des sexes de la Namibie, le pays a réalisé des progrès sans précédent et 42 pour cent des parlementaires sont des femmes. Mais les élections régionales et locales ont élu en tout 199 femmes sur les 499 sièges disponibles (40 %), ce qui est inférieur aux 50 % prescrits.

Le plan de mise en œuvre de la Namibie pour lutter contre le changement climatique n'implique pas les gouvernements locaux et régionaux.

## Propositions de réformes

Avec un score global de 27 points sur 48, la Namibie est l'un des pays dont la progression vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiterait des réformes importantes.

- **La première réforme** pourrait porter sur les transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements locaux. Le système de transfert est moins pertinent, avec des montants ponctuels, imprévisibles et irréguliers. La principale source de transferts est le Fonds fiduciaire pour le développement régional et l'équité créé par la loi en 2000. L'objectif de ce fonds est de lutter contre les disparités en termes de capacités institutionnelles entre les autorités régionales et locales. La densité de la population et les exigences sociales et économiques globales déterminent l'ampleur des transferts.

La loi sur les autorités locales de 1992 stipule que les autorités régionales doivent transférer cinq pour cent de leurs revenus aux gouvernements locaux. Le gouvernement central accorde des subventions aux conseils de village nouvellement créés, aux conseils régionaux et aux conseils municipaux qui ne disposent pas encore d'une base de revenus suffisante. Le gouvernement central alloue également quelques subventions pour les infrastructures à la demande des gouvernements locaux ; ces subventions sont conditionnelles et peuvent être affectées à des dépenses d'équipement et de fonctionnement.

La réforme devrait s'atteler à clarifier ces différents transferts et à assurer leur complémentarité pour les rendre plus efficaces. Un préalable à cette réforme est cependant d'estimer le coût des compétences qui doivent être transférées au niveau local afin de compenser le déséquilibre vertical entre les sphères de gouvernement.

- **Le deuxième axe de réforme** concerne une clarification de l'attribution et du transfert des fonctions et des devoirs. Premièrement, les responsabilités que les ministères de tutelle doivent transférer aux collectivités locales devraient être définies, puis les divisions territoriales revues dans un souci de logique sectorielle et de logique politico-administrative.

Le deuxième défi est de passer du découpage en régions opérationnelles à des régions décentralisées qui ne correspondent pas forcément au premier, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. La question du renforcement des capacités des collectivités locales doit être envisagée dans le cadre de cette dynamique. Par conséquent, les ministères de tutelle doivent être invités à recenser le personnel affecté à la mise en œuvre des responsabilités qui doivent être transférées, à envisager le transfert de ce personnel pour accompagner le transfert des responsabilités et fixer un calendrier pour ce transfert de personnel.

La réforme doit favoriser la gouvernance coopérative entre collectivités locales et codifier les modalités de mise en œuvre en proclamant le principe de non-subordination d'un niveau de collectivités locales à un autre. La réforme devrait également s'intéresser à la définition d'un plan progressif de transfert de compétences aux collectivités locales en lien avec le renforcement des capacités de

l'administration locale. Enfin, la réforme devrait étudier la possibilité d'introduire un certain déséquilibre dans le processus de transfert progressif des compétences aux collectivités locales.

- **Le troisième axe de réforme** doit porter sur l'amélioration de la qualité des dépenses publiques locales. Pour ce faire, le système d'audit doit être renforcé pour améliorer la gestion financière des collectivités locales. Selon les diverses lois et réglementations, trois institutions sont chargées de vérifier les livres des gouvernements locaux : le Bureau du médiateur, le Bureau du Vérificateur Général et l'Autorité de surveillance des institutions financières namibiennes. Si les lois et règlements rendent les audits à la fois systématiques et obligatoires, ils devraient également accroître la transparence et la redevabilité vis-à-vis du public. La réforme devrait accorder la priorité à ces préoccupations et prescrire une évaluation de la performance des collectivités locales dans l'exécution de leur mandat au service de la population.

- **Le quatrième axe de réforme** la Namibie n'a pas de stratégie urbaine, bien que sa Vision 2030 consacre une attention considérable aux problèmes de migration, d'urbanisation et de répartition de la population. En 2020, la Namibie était urbanisée à 52 % et les experts prédisent qu'elle le sera à 71,8 % en 2050 (World Urbanization Prospects : The 2018 Revision).

Des efforts devraient être consentis pour structurer le réseau urbain émergent du pays, qui est actuellement composé de la capitale, Windhoek (pop. 296 000 en 2008, un peu plus de la moitié de la population urbaine du pays) et les villes de Walvis Bay (pop. 52 000), Swakopmund (pop. 42 000), Ondangwa (pop. 44 413), Lüderitz (pop. 30 000) et Otjiwarongo (pop. 19 000). Ces villes devraient jouer un rôle moteur dans le développement national et devraient recevoir une attention particulière en termes d'investissement et de financement. La stratégie urbaine fera de la structure urbaine un véritable outil d'aménagement du territoire et de développement équilibré du pays.

- **La dernière réforme** met l'accent sur la contribution effective des gouvernements locaux et régionaux à la mise en œuvre des CDN. Cela implique l'accès aux fonds climatiques et le renforcement des capacités des gouvernements locaux et régionaux pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets et mesurables.■

### Bibliographie

- CGLU. Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution namibienne de 2010. Loi électorale de 1992 (Loi 24 de 1992).
- Loi d'habilitation de la décentralisation de 2000 (Loi 33 de 2000).
- Loi sur les autorités locales de 1992 (Loi 23 de 1992).
- Loi de 1992 sur les conseils régionaux (Loi 22 de 1992).
- Loi de 2000 sur les dispositions relatives au Fonds fiduciaire pour le développement régional et à l'équité.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais des décrets d'application pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Marges de manœuvre laissées aux CL pour le taux des impôts existants, recours à l'état 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 collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national, mais non complétée par les moyens techniques et financiers adéquats.....	3
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## 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 a adopté une loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes, laquelle définit leurs compétences et ressources respectives. La mise en œuvre de la décentralisation a été plusieurs fois reportée, et les élections communales tenues en 1999 ont été annulées à cause d'une forte contestation des résultats par une grande partie de la classe politique. Le changement de régime qui interviendra alors, va conduire le pays vers de nouvelles élections générales en 2004 pour installer les responsables de 265 communes, dont 213 communes rurales. Une nouvelle loi no 2008-42 du 31 juillet 2008 établit que « les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisées sur une portion du territoire national auxquelles l'État 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<sup>e</sup> République prévoit en son titre IX « Des collectivités territoriales » la création des collectivités territoriales qui s'administrent librement. Après la directive gouvernementale, les projets des décrets sont disponibles par ministère concerné et par niveau de collectivité ; ils ne sont toujours pas signés.

La carte administrative actuelle du pays présente huit régions dont sept (7) régions à la fois circonscriptions administratives et collectivités territoriales, soixante-trois (63) départements comme niveaux de déconcentration des services de l'État, deux cent cinquante-cinq (255) communes, dont quatre (4) à statut particulier (villes) ayant au total quinze (15) arrondissements communaux. Les élections tenues en 2020 ont permis d'installer la seconde mandature des élus régionaux et la troisième mandature des élus communaux sur toute l'étendue du territoire

national.

Depuis 2014, l'Agence nationale de financement des investissements des collectivités territoriales (ANFICT) gère les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Elle met ainsi à la disposition des collectivités territoriales les ressources de la péréquation et du Fonds d'appui à la décentralisation (FAD). Des clés de répartition sont utilisées pour déterminer les montants par collectivité.

Les assiettes, bases 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'État.

Le Niger dispose d'une stratégie nationale de formation des acteurs de la décentralisation. En outre, le gouvernement a créé, au sein de l'École nationale d'administration et de 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 territoriales n'ont pas encore bénéficié de ces formations. Un statut sur la fonction publique territoriale vient d'être adopté mais les décrets d'application sont en cours d'élaboration.

La législation nigérienne prévoit la réalisation d'audits réguliers des comptes financiers des collectivités territoriales. Mais, dans la pratique, ces audits ont été rares et la tutelle financière des collectivités territoriales, à savoir le ministère des Finances, souffre d'un déficit de 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 en ce qui concerne l'évaluation des performances des collectivités territoriales quant à la prestation des services sociaux de base ; aucune évaluation n'est réalisée.

Avec un niveau d'urbanisation de 16,8 % en 2020 (*World Urbanization Prospects : the 2018 Revision*), le Niger

est dans la phase initiale de la recombinaison de son peuplement. Un niveau d'urbanisation de l'ordre de 28,4 % de la population totale est attendu à l'horizon 2050. Inscrite dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) comme priorité, l'urbanisation est aussi traitée dans la loi n° 2001-032 du 31 décembre 2001 portant sur l'orientation de la politique d'aménagement du territoire, laquelle met l'accent sur l'importance de la restructuration de l'armature urbaine afin d'asseoir un développement harmonieux et équilibré du territoire national. Une stratégie de développement urbain a été élaborée en 2004.

Au Niger, la loi n° 2000-008 du 7 juin 2000, modifiée et complétée par la loi 2019-69 du 24 décembre 2019 fixe le quota pour les femmes. C'est ainsi que l'article 3 de ladite loi stipule que « lors des élections législatives ou locales, les listes présentées par les partis politiques, groupement de partis politiques, ou regroupement de candidats indépendants doivent comporter des candidats de l'un ou de l'autre sexe., de manière à obtenir lors de la proclamation des résultats définitifs, une proportion supérieure ou égale à 25 % des candidats élus de l'un ou l'autre sexe ».

Enfin, la prise en compte des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique est limitée. Les contributions déterminées au niveau national (CDN) du Niger n'incluent pas les collectivités territoriales.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 27 sur 48, le Niger fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et autorités territoriales nécessitent d'importantes réformes.

- **La première réforme** devrait s'intéresser aux compétences des collectivités territoriales. Le Niger a opté dans un premier temps pour que le transfert des compétences de l'État aux collectivités territoriales et s'organise à partir de la clause relative aux compétences générales fondée sur le principe de subsidiarité. Dans un second temps, il a opté pour le transfert par blocs de compétences. C'est dans ce sens que le Conseil des ministres du 26 janvier 2016 a adopté deux décrets importants sur le transfert des compétences aux collectivités territoriales du Niger. Depuis, un Plan quadriennal 2018-2021 de Transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement a été adopté par Décret N°2018-008/PRN/MI/SP/D/ACR du 5 janvier 2018. La réforme devrait se focaliser maintenant sur les modalités pratiques de respect de ce plan quadriennal du transfert de ces compétences aux collectivités territoriales par les administrations sectorielles.

- **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 mis en œuvre à partir de 2014. Il n'y a pas à proprement parler de planification budgétaire pour les transferts au Niger, car l'inscription théorique dénommée « appui à la décentralisation » au niveau du budget de l'État est très aléatoire et les montants rarement respectés. Cette situation est liée aux difficultés financières auxquelles l'État nigérien est confronté ces dernières années. D'autre part, les critères utilisés actuellement sont transitoires. Le Conseil des ministres du 5 janvier 2018 a

adopté un Plan quadriennal 2018-2021 de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement. La réforme devrait aussi prêter une attention particulière au renforcement du champ fiscal propre des collectivités territoriales avec une plus grande autonomie de ces dernières en la matière.

- **La troisième réforme** s'intéressera à la transparence dans la gestion publique locale. Pour le moment, il n'existe aucune législation ou réglementation spécifique à la reddition des comptes des collectivités territoriales aux populations, mais plutôt des mécanismes d'informations des populations sur les travaux et décisions du conseil municipal à travers des réunions publiques et des journées d'interpellation communale. 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 territoriales, elle devrait être audité chaque année ; 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.

- **La quatrième réforme** doit viser l'amélioration du cadre de la participation des femmes dans la vie publique. Le cadre actuel ne garantit pas une pleine participation des femmes et mériterait d'être amélioré et renforcé. Le quota actuellement en vigueur pourrait être sensiblement amélioré pour permettre une meilleure représentation des femmes dans la gouvernance locale.

- **Enfin**, la dernière réforme serait relative à l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre les effets du changement climatique. Le Niger étant un pays sahélien ballotté entre sécheresses et inondations, il y a en effet lieu d'envisager, entre autres, des mesures concrètes pour élaborer des plans climats territoriaux et faciliter l'accès des collectivités territoriales aux fonds climat. ■

## Bibliographie

- Code général des collectivités territoriales.
- Constitution de 25 novembre 2010.
- Décret n° 2014-136 du 07 mars 2014 fixant les modalités de fonctionnement du fonds d'appui à la décentralisation (PDF - 733,6 ko).
- Décret n° 2004-137 du 07 mars 2014 fixant les modalités d'alimentation et de gestion des fonds de Péréquation (PDF - 1.5 Mo).
- Décret N° du 5 janvier 2018 a adopté un Plan quadriennal 2018-2021 de Transfert des compétences et des ressources de l'État aux communes et aux régions dans les domaines de l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement.
- Décrets (075 et 076 du 26 janvier 2016) portant sur le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales dans quatre que sont l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement.
- La loi n°2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger (PDF - 24.8 ko).
- Loi 2003-35 du 27 août 2003 portant sur la composition et délimitation des communes.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	La législation est instable et incohérente.....	1
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus, mais pas nécessairement dans tout le pays.....	3
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a jusqu'à présent couvert que quelques collectivités territoriales.....	3
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités locales n'est pas évaluée.....	1
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays prévoit 2 des mécanismes dans la lutte contre le changement climatique.....	2

## Explication de la notation

La Constitution de 1999 est le fondement de la décentralisation au Nigeria ; il mentionne explicitement les collectivités locales et précise leurs rôles et responsabilités. Cependant, la Constitution laisse à la discrétion des États fédérés de mettre en œuvre la législation pour les gouvernements locaux dans leur juridiction. Chaque État définit le régime de ses collectivités locales et les règles de fonctionnement de ces collectivités et supervise ses collectivités territoriales. Cette situation, où la législation des collectivités locales évolue selon les états, crée une certaine instabilité et incohérence dans la législation de décentralisation. Par exemple, les élections locales sont organisées à des dates différentes dans chacun des États fédérés et les mandats des élus sont différents d'un État à l'autre. La supervision ainsi que les responsabilités supplémentaires confiées aux collectivités locales varient en fonction de l'État fédéré.

Les 774 collectivités territoriales sont dirigées par des assemblées et des exécutifs élus ; les maires (présidents des collectivités locales) sont élus au suffrage universel. Les calendriers des élections locales varient d'un État à l'autre.

La répartition des revenus nationaux entre les trois niveaux de gouvernement est clairement établie dans la Constitution. La Constitution fixe la part du revenu national allouée (i) au gouvernement fédéral ; (ii) aux États fédérés ; (iii) aux collectivités locales. Des règles sont également fixées au niveau des États pour organiser les relations financières entre les États fédérés et les collectivités locales. Chaque année, la National Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission (NRMAFC) fixe la répartition des revenus nationaux entre le gouvernement fédéral, les États fédérés et les collectivités locales, conformément aux dispositions de l'article 164 (1) de la Constitution de 1999. Conformément aux dispositions des articles 162 (3) et 162 (7) de la Constitution, 20,6 pour cent des recettes du gouvernement fédéral et 10 pour cent des recettes des États fédérés sont transférés aux collectivités locales chaque année.

Une autre source de revenus pour les collectivités locales est constituée par les recettes fiscales de la taxe sur la valeur

ajoutée, dont 35 pour cent vont aux collectivités locales. Ce montant de TVA est distribué aux collectivités locales selon des critères transparents. Le Nigeria a également adopté le principe de dérivation et, par conséquent, 13 % des revenus pétroliers sont reversés aux États producteurs. Trente pour cent de ces 13 pour cent de production pétrolière sont ensuite répartis entre les collectivités locales selon des critères bien établis. Or, ces transferts – qui transitent par un compte de l'État fédéré – sont irrégulièrement versés aux collectivités locales.

Au Nigeria, les collectivités locales disposent de ressources propres, qui sont fixées soit par le gouvernement fédéral, soit par les États fédérés. Les collectivités locales perçoivent leurs impôts, même si la détermination de ces impôts est prise en charge par le gouvernement fédéral ou les États fédérés.

Les collectivités locales disposent d'un référentiel définissant les qualifications et les responsabilités des collectivités locales et d'une stratégie nationale claire de renforcement des capacités mise en œuvre par la Local Government Service Commission, même si elle n'implique pas l'ensemble des collectivités locales.

La législation de décentralisation prévoit des audits réguliers des comptes financiers des collectivités locales. En pratique, ces audits ne sont pas systématiquement réalisés.

La législation nigériane ne prévoit pas la participation des citoyens, mais il existe des espaces locaux de dialogue et de consultation.

Au Nigeria, il n'existe aucune disposition relative à l'évaluation des performances des collectivités locales.

Avec sa population énorme et ses grandes villes, le Nigeria a une stratégie urbaine qui a été revue et mise à jour. Avec près de 52 % de la population totale vivant dans les villes en 2020, le niveau d'urbanisation devrait atteindre 69,9 % d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*). Compte tenu de la taille de la population urbaine du Nigeria, l'avenir urbain de l'Afrique de l'Ouest dépend largement de la stratégie du Nigeria pour gérer son processus d'urbanisation. La première politique nationale de développement urbain (NUDP) a été adoptée en 1992 et une NUDP révisée a été introduite en 2012.

En termes d'égalité des genres, le Nigeria a des dispositions pour prendre en compte le genre dans les élections locales, même si les quotas sont inférieurs à ceux recommandés.

La stratégie nationale d'adaptation et le plan d'action sur le changement climatique pour le Nigeria soulignent l'importance du rôle des gouvernements locaux. Plusieurs gouvernements locaux, dont Lagos, ont leurs propres plans et stratégies climatiques

## Propositions de réformes

Avec une note globale de 26 sur 48, le Nigeria fait partie du groupe de pays dont la progression vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiterait des efforts de réforme majeurs.

- **Le premier axe de réformes** concerne la législation des villes et des collectivités locales. Le système de gouvernements locaux dirigés par des conseils élus démocratiquement est garanti par la Constitution ; par conséquent, le gouvernement de chaque État fédéré, conformément à l'article 8 de la Constitution, doit assurer l'existence des conseils locaux par une loi prévoyant leur création, leur structure, leur composition, leur financement et leurs fonctions. Le gouvernement fédéral a défini les dotations des collectivités locales, mais il laisse aux États fédérés la latitude de définir les conditions d'exercice de leurs compétences. Par conséquent, les gouvernements locaux sont devenus plus dépendants des États fédérés alors qu'ils sont principalement régis par la Constitution. Le résultat de cette dualité complique les relations entre les niveaux de gouvernance ; les gouvernements fédérés sont souvent perçus comme restreignant l'autonomie des gouvernements locaux et le gouvernement fédéral est impuissant à remédier aux différences observées au niveau des États fédérés en termes de strict respect des dispositions constitutionnelles.

La réforme devrait viser à clarifier les relations entre les différents niveaux de gouvernance, en travaillant, bien sûr, à introduire une plus grande harmonisation et stabilité dans la législation des gouvernements locaux au niveau des États fédérés, notamment en créant des guides pour les États fédérés et les collectivités territoriales. Un dialogue structuré entre le Forum des gouverneurs et the Association of Local Governments of Nigeria (ALGON) devrait être institué par voie législative pour revoir l'organisation de relations intergouvernementales apaisées.

- **La deuxième réforme** porte sur les capacités institutionnelles des collectivités locales. Alors que les États fédérés disposent d'une autonomie totale, le personnel des collectivités locales est recruté, formé et déployé par une agence du gouvernement central connue sous le nom de Local Government Service Commission (LGSC). La LGSC a été conçue à l'origine dans le cadre de la réforme de 1976 (Local Government Reform 1976) et est une agence autonome, agissant au nom de toutes les collectivités locales au sein de chaque État fédéré pour soutenir le développement et le déploiement de personnel qualifié.

Dans la pratique, le personnel d'encadrement est plus redevable vis-à-vis de l'État fédéré que des collectivités locales. La réforme devrait revoir les méthodes de recrutement et de déploiement du personnel local et renforcer la redevabilité du personnel recruté vis-à-vis des collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne certains mécanismes de décentralisation fiscale introduits par la Constitution. L'article 162 (5) de la Constitution de 1999 fournit un parfait prétexte à la gestion par les États fédérés des transferts financiers du

gouvernement fédéral vers les collectivités locales. Cette section stipule que les transferts financiers du gouvernement fédéral aux collectivités locales doivent naturellement transiter par les États fédérés par le biais du State Joint Local Government Account (SJLGA), dont le conseil d'administration est dirigé par un commissaire d'État auprès des collectivités locales (nommé par le gouverneur de l'État) ; il se réunit mensuellement pour décider de la répartition des transferts fédéraux aux collectivités locales.

Cependant, dans la pratique, ce compte a permis aux États fédérés de conserver des revenus substantiels qui sont destinés aux collectivités locales. Cette rétention par les États fédérés des transferts financiers fédéraux destinés aux collectivités locales a un impact sur les salaires et retraites des enseignants et des ressources humaines des collectivités locales et les fonds destinés aux autorités traditionnelles ainsi que ceux destinés à la formation du personnel des collectivités locales. La réforme devrait se concentrer spécifiquement sur les opérations de la SJLGA et clarifier des méthodes efficaces pour transférer ces fonds aux gouvernements locaux.

- **La quatrième réforme** concerne la transparence de l'exécution des politiques publiques locales. La responsabilité financière des collectivités locales est soumise à un audit externe par le vérificateur général indépendant. Cependant, ces auditeurs localisés dans chaque État fédéré rencontrent des difficultés dans l'accomplissement de leur importante mission : manque d'expertise disponible, manque de dotations budgétaires, manque de soutien officiel de l'État fédéré et absence de comptes annuels à jour des collectivités locales. D'autres contraintes sont liées à la capacité interne des collectivités locales à assurer la bonne exécution des dépenses publiques locales et à préparer et publier des comptes adéquats pour permettre des audits adéquats dans les délais impartis. Enfin, certaines collectivités locales refusent systématiquement de soumettre leurs comptes au contrôle.

- **La dernière réforme** devrait se concentrer sur la lutte contre le changement climatique et viser à mieux utiliser les capacités tant étatiques que locales. De plus, le gouvernement fédéral pourrait aider les gouvernements infranationaux à accéder aux fonds climatiques. ■

### Bibliographie

- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays
- Constitution nigériane de 1999 (PDF - 533,5 ko).
- La Loi sur l'allocation des revenus, 1981.
- Le décret sur l'administration locale (dispositions fondamentales et transitoires), 1998.
- Le gouvernement local (Dispositions constitutionnelles fondamentales et transitoires) (Amendement n° 23) Décret, 1991.
- Loi de 2005 sur le suivi des allocations de recettes aux collectivités locales Act.
- Loi de 1989 sur l'administration locale (dispositions constitutionnelles fondamentales et transitoires).
- Loi électorale de 2001.
- Loi électorale de 2002.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales et leur répartition entre les collectivités territoriales sont clairs et prévisibles avec une utilisation déterminée au niveau national.....	3
5	Les collectivités territoriales ont une certaine latitude pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition existants, mais le gouvernement central est responsable de la fixation des nouveaux impôts et de l'accès aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il existe un cadre national de référence des métiers au sein des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales qui s'applique à toutes les collectivités territoriales du pays.....	4
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent, exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés.....	4
8	La législation nationale sur la participation citoyenne existe et est appliquée.....	4
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La Constitution ougandaise de 1995, telle que diversement amendée, prévoit explicitement le gouvernement local comme système complémentaire de gouvernance. La Constitution précise les principes qui guident le système de gouvernement local en Ouganda et les articles 176 à 207 de la Constitution définissent clairement les pouvoirs des gouvernements locaux. Conformément à la Constitution, une loi sur les collectivités locales a été promulguée le 24 mars 1997 pour rationaliser et mettre en œuvre la politique de décentralisation. La loi précise les fonctions, pouvoirs et services des collectivités locales. Bien qu'ils existent, les conflits de fonctionnement entre les gouvernements locaux et centraux sont minimes, la tendance à la recentralisation est plus évidente dans la pratique que dans la loi.

Comme le prévoit la Loi sur les collectivités locales Cap. 243, tous les dirigeants politiques des conseils locaux sont élus, dans le cadre d'un régime multipartite qui permet également une candidature indépendante, lors d'élections régulières tenues tous les cinq ans. Alors que la plupart des dirigeants locaux, y compris les présidents et les maires, sont élus au suffrage, les dirigeants représentant des groupes d'intérêts spéciaux tels que les jeunes, les personnes âgées, les femmes et les personnes handicapées sont élus par les collèges électoraux. Il existe 176 conseils de gouvernement local comme suit : conseils de district 135 ; Conseils communaux 10 ; Conseils municipaux 31. Début 2021, l'Ouganda organise des élections au niveau des conseils locaux.

L'article 193 (1) de la Constitution de l'Ouganda exige que le gouvernement central mette en place un système de transferts financiers chaque année fiscale. Trois systèmes de transferts financiers aux collectivités locales sont en place.

Les montants nationaux des subventions inconditionnelles sont calculés annuellement à l'aide d'une formule qui prend en compte la subvention totale de l'année précédente corrigée de l'inflation, le coût résiduel de mise en œuvre des compétences déjà transférées et le coût des nouvelles compétences dévolues aux collectivités

locales. La subvention nationale totale est répartie entre les gouvernements locaux comme suit : Chaque gouvernement local reçoit une somme fixe quelles que soient ses caractéristiques. Le reste de la subvention totale est ensuite distribué aux gouvernements locaux en utilisant une formule qui tient compte de la population (85 pour cent) et de la superficie (15 pour cent).

Des subventions conditionnelles sont allouées à des projets spécifiques convenus entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. La formule de répartition de cette subvention tient compte de la population, du nombre d'enfants d'âge scolaire, de la longueur du réseau routier et des dépenses des ménages comme indicateur de l'assiette fiscale.

Les subventions de péréquation sont utilisées pour soutenir les collectivités locales les plus pauvres. Elles sont déterminées par les normes des services publics locaux inférieurs à la moyenne fournis par les gouvernements locaux. Pour cette raison, la subvention n'est distribuée qu'à la moitié de tous les gouvernements locaux.

En Ouganda, les gouvernements locaux ont leur propre système fiscal local. Ils ont le pouvoir d'identifier une taxe et de la percevoir avec l'approbation du ministre (LGA 3rd Schedule).

En Ouganda, il existe une unité de renforcement des capacités des collectivités locales au sein du ministère des collectivités locales ; un Groupe de travail techniques sur le renforcement des capacités ; Les unités de gestion des ressources humaines ont été réorganisées dans les gouvernements locaux ; Mise en place de pools de ressources du gouvernement central et des districts/ conseils municipaux ; Des manuels de formation normalisés ont été élaborés ; la préqualification des prestataires de formation est systématiquement entreprise ; et les conseils de districts/municipaux reçoivent des directives pour l'élaboration de leurs plans de renforcement des capacités.

L'article 163 de la Constitution de l'Ouganda de 1995 a établi le bureau du vérificateur général qui, entre autres, audite le gouvernement local sur une base annuelle et également en cas de besoin. Les rapports d'audit sont examinés et

traités par les autorités locales respectives ainsi que par le parlement.

Conformément à l'article 176 (b) de la Constitution ougandaise de 1995, l'article 35(3) de la Loi sur les collectivités locales (Chap. 243) prévoit la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales et ces dispositions sont pleinement mises en œuvre par le biais des Barazas Communautaires, coordonnés par le Bureau du Premier ministre (OPM), et l'organisations d'émissions interactives radio/télé.

La performance du gouvernement local est également évaluée par les différentes entités du gouvernement central, notamment le Cabinet du Premier ministre, le ministère des collectivités locales et le ministère des finances et du développement économique.

Avec un taux d'urbanisation de 25 pour cent en 2020 et un taux prévu de 44,1 pour cent en 2050, l'Ouganda dispose d'une stratégie urbaine. En revanche, la politique n'est pas pleinement mise en œuvre en raison de l'insuffisance des ressources techniques et financières.

La Constitution (art. 180) et la loi sur les collectivités locales (partie III) exigent que les femmes occupent un tiers des postes de direction dans les collectivités locales et les dispositions sont obligatoires et toujours respectées.

L'Ouganda a adopté, en 2015, une politique sur le changement climatique sous le thème « La transformation par l'atténuation et l'adaptation face au changement climatique ». Le projet de loi sur le changement climatique, 2018, qui a déjà été déposé au parlement, ne prévoit pas de manière adéquate le financement et l'implication des collectivités locales dans la configuration institutionnelle de la gestion du changement climatique.

## Domaines à améliorer

Avec une note globale de 38 sur 48, l'Ouganda fait partie des pays les mieux classés qui offrent les environnements les plus favorables à la décentralisation, tant du point de vue du cadre juridique et politique respectivement, que de la pratique. Le pays a cependant un score faible dans deux des domaines évalués qui appellent à des réformes importantes. Il s'agit de la génération de revenus locaux et de l'implication des collectivités territoriales dans l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

- **Le premier domaine d'amélioration** est le revenu local. La constitution et la loi sur le gouvernement local permettent à la collectivité territoriale de collecter des revenus à partir d'un certain nombre de sources spécifiées, de formuler des plans et des budgets, d'allouer des dépenses et d'investir dans une large gamme de services. Ces pouvoirs et dispositions financières sont détaillés dans la partie VIII de la loi sur le gouvernement local, au Chap. 243. La cinquième annexe de la loi sur le gouvernement local précise les règles fiscales et financières et comptables, par exemple les pouvoirs de lever des impôts.

On constate cependant que toutes les collectivités locales dépendent des transferts de l'administration centrale, qui représentent en moyenne plus de 90 % de leurs budgets. Une telle dépendance est plus prononcée au niveau des communes rurales, où la contribution des revenus propres à leur budget est dans la plupart des cas inférieure à 5%. De plus, la plupart des transferts du gouvernement central sont conditionnels, laissant ainsi au gouvernement local peu ou pas de latitude dans leur utilisation. D'autre part,

plus de 80 % des ressources transférées sont destinées aux coûts récurrents et donc, 20 % ou moins sont laissés aux dépenses de développement. Dans le budget 2019/20, les gouvernements locaux ont reçu 3 600 milliards d'UGX (11 % du budget national, y compris les arriérés intérieurs et les crédits d'aide aux programmes des collectivités locales, où 86 % de l'allocation était destinée aux charges récurrentes et moins de 14 % aux dépenses de développement.

Malgré tout cela, les transferts du gouvernement central, en pourcentage du budget national, ont diminué au fil des ans. Cela passe d'un pic de 21,8 % en 2007/2008, à 12,7 % en 2017/2018, et à 11 % en 2019/2020 ; ce qui est bien en dessous de l'objectif de 30 % recommandé par le plan national de développement.

Les sources les plus importantes de revenus locaux pour les districts sont généralement les taxes liées à la propriété, les frais d'utilisation, les licences commerciales et la taxe sur les services locaux (LST), qui non seulement ne représentent qu'un faible pourcentage de la base de revenus locaux potentiels, mais sont également difficiles à collecter en raison de coûts administratifs incommensurablement élevés et, dans certains cas, à cause d'intérêts sociopolitiques.

Il est donc recommandé de revoir le système de décentralisation fiscale du pays dans le but d'élargir l'assiette des recettes locales des collectivités locales et d'augmenter leur part du budget national et leurs pouvoirs discrétionnaires sur les transferts de l'administration centrale.

- **Le deuxième domaine** qui appelle à des réformes concerne le niveau d'implication des gouvernements locaux dans l'agenda du changement climatique. Les gouvernements locaux ne sont pas seulement les plus proches des communautés dont les actions ou les inactions peuvent avoir un impact sur les ressources naturelles, mais ils représentent également des sections de la population qui sont vulnérables aux effets du changement climatique.

Alors que le pays attend la promulgation du projet de loi sur le changement climatique, ses mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique sont néanmoins prises en compte par le biais de plusieurs politiques et lois sectorielles.

Compte tenu de leur intérêt et de leur rôle potentiel. Il est également recommandé que les gouvernements locaux soient dûment pris en compte dans le financement, les évaluations et les rapports sur le changement climatique. ■

### Bibliographie

- CGLU. Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- La Constitution de la République de l'Ouganda de 1995.
- La Constitution ougandaise de 2005.
- L'État ougandais Programme de réforme de la gestion des finances publiques et cadre stratégique de la politique de décentralisation.
- Loi sur les collectivités locales de 1995.
- Loi de 2015 sur la gestion des finances publiques.
- Loi nationale sur l'audit de 2018.
- Politique urbaine nationale et plan stratégique de développement urbain pour l'Ouganda, 2017.
- Règlements (financiers et comptables) des collectivités locales, 2007.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistantes ou erratiques et irréguliers des ressources.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne ni de cadres locaux de dialogue et de concertation.....	1
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

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<sup>e</sup> 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 des indépendances. Selon l'article 3 de la Constitution, « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République démocratique du Congo sont dotées de personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées (ETD) 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 3 paliers de gouvernance : l'État, la province et l'Entité Territoriale Décentralisée. Cette dernière comprend la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Les textes divisent le pays en 25 provinces et la ville de Kinshasa, laquelle bénéficie d'un statut spécial assimilé à la province, alors qu'en réalité, le pays était découpé en 11 provinces. Il a fallu attendre 2015 pour qu'une loi légalise le découpage des 26 provinces que sont Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai-Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa, et la ville de Kinshasa.

Outre les provinces, les autres niveaux de collectivités territoriales devaient être mis en place dans les 36 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 un chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100 000 habitants qui dispose d'équipements collectifs et d'infrastructures

économiques et sociales et à qui un décret du premier ministre confère le statut de ville. Le chef de l'exécutif est un maire. La commune est un chef-lieu de territoire, toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20 000 habitants, un décret du premier ministre lui conférant le statut de commune. Le chef de l'exécutif est un bourgmestre. Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par l'État. 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 territoriales est encore à finaliser. Les textes législatifs et réglementaires clarifiant les compétences des ETD restent à élaborer.

Les provinces disposent d'assemblées et exécutifs élus sur toute l'étendue du territoire national. Jusqu'à présent, les conseils ainsi que les exécutifs des ETD sont nommés ; les élections municipales, urbaines et locales n'ont jamais été tenues. Les élections des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces ont lieu pour la plupart le 10 avril 2019. Cependant, le pays a connu, depuis, une vague de déchéances des gouverneurs par les Assemblées provinciales.

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40 % des recettes à caractère national allouées aux provinces. Les provinces elles-mêmes ont droit à 40 % des ressources nationales, les 60 % étant pour l'État central. Les entités décentralisées auraient donc droit à 40 % des 40 % des ressources nationales.

Les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux. Elles comprennent aussi les taxes d'intérêt commun ; la clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les entités territoriales décentralisées et les Provinces 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 territoriales est un chantier qui reste à investir car il n'existe ni référentiel des métiers locaux, ni de 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'État, des biens publics, ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes publics ». Elle publie, chaque année, un rapport remis au président de la République, au parlement et au gouvernement. Mais la réalisation de ces audits est occasionnelle.

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

L'évaluation des performances des collectivités territoriales en matière de prestation des 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 d'aucune politique urbaine malgré les défis importants que posent l'urbanisation et l'aménagement du territoire dans le pays, l'un des plus vastes d'Afrique.

En ce qui concerne les fonctions à caractère électif, la loi prévoit que chaque parti politique, dans la confection de ces listes pour les élections, à tous les échelons, puisse avoir une représentation de 30 % de femmes au minimum.

Les collectivités territoriales ne sont pas parties prenantes des programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note de 20 sur 48, la République démocratique du Congo (RDC) fait partie des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Les réformes suivantes peuvent être suggérées pour rendre l'environnement des villes et collectivités territoriales plus favorables.

- **La première réforme** devrait concerner le champ fiscal propre aux collectivités territoriales. Plusieurs indices amènent à questionner 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 devrait être fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la conférence des gouverneurs de province ; ce n'est pas encore le cas. Ces dispositions rendent les ETD globalement dépendantes des provinces, ce qui n'est pas conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution de 2006 et peut également poser des problèmes de partage de ressources alors même que les provinces n'ont pas convenu avec l'État de leurs propres ressources. 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 leurs

recettes sans spécifier 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 provinces et entités territoriales décentralisées. Tout d'abord, la retenue à la source stipulée par la Constitution pour le transfert de 40 % du produit des impôts nationaux aux provinces a été remplacée par une rétrocession qui n'est pas effective. Dans un second temps, la répartition des ressources provenant des provinces entre les entités territoriales décentralisées, est fonction des critères de capacités de production, de la superficie et de la population. Les textes sont assez imprécis sur les ressources à partager entre les provinces et l'État. D'autre part, l'article 181 de la Constitution prévoit l'institution d'une caisse nationale de péréquation, dotée d'une personnalité juridique. Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de 10 % de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année. 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 modalités de mise en œuvre des transferts financiers de l'État 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 parmi les plus peuplés, la RDC totalise un peu plus de 60 millions d'habitants. Le niveau d'urbanisation est de 45,6 % en 2020, et toutes les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 63,8 % à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects*). L'immensité du pays et la rapidité du rythme d'urbanisation militent en faveur de l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale ainsi qu'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 de ses régions, oblige à concevoir une stratégie particulière pour les villes fragiles, notamment celles qui ont été exposées à des crises politico-militaires, où la reconstruction de la vie commune dans la situation post-conflits sollicite tout particulièrement l'intervention et le génie des autorités locales pour relancer le vivre ensemble au sein des communautés locales.

- **La dernière réforme** a trait à la lutte contre le changement climatique. Pays pivot pour la biodiversité, la RDC n'associe pas les collectivités territoriales aux nombreux programmes et projets de lutte contre le changement climatique. La réforme devrait aider à capaciter les collectivités territoriales à accéder aux différents fonds climat pour leurs différents projets.■

### Bibliographie

- Constitution de février 2006.
- Emergency Urban and Social Rehabilitation Project, Project Appraisal Document, World Bank.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- La décentralisation en bref (PDF - 3.2 Mo).
- Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces (PDF - 1 Mo).
- Recueil de textes sur la décentralisation.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux gouvernements infranationaux ou leur répartition entre les gouvernements infranationaux est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une certaine latitude pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales, mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Une législation nationale sur la participation citoyenne existe mais n'est pas appliquée.....	3
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays fournit 3 des mécanismes de l'égalité des sexes.....	3
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique	1

## Explication de la notation

La décentralisation au Rwanda est d'abord codifiée par des dispositions de la Constitution de 2003, telle que révisée en 2015, qui stipule que « les pouvoirs publics sont décentralisés au niveau des entités administratives locales conformément aux dispositions de la loi » (article 6). Les lois et règlements de décentralisation et les politiques nationales globales et sectorielles fixent le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions de la constitution. La Politique Nationale de Décentralisation, telle que révisée en 2012, prévoit que « Le Gouvernement veillera à ce que les fonctions décentralisées soient clarifiées, même si elles sont progressivement décentralisées, et que les rôles et responsabilités assignés à chaque niveau soient clairs, et que tous les acteurs aient une compréhension commune de ce qui est attendu de chaque niveau ».

Tel que prévu par la loi organique N° 29/2005 du 31/12/2005, le Rwanda est divisé en quatre Provinces et la Ville de Kigali, qui sont elles-mêmes divisées en 30 districts, 416 Secteurs, 2 148 cellules et 14 837 villages. Les Collectivités Territoriales ou « entités administratives décentralisées » comprennent, selon la loi N° 87/2013 (article 2), la Ville de Kigali, les Districts, les Secteurs, les Cellules et les Villages. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2016. En raison de la pandémie de Covid 19, les élections prévues en février 2021 ont été reportées sine die.

Le secteur de l'éducation est un bon exemple de la dévolution de responsabilités aux gouvernements locaux. Le ministère des collectivités territoriales conserve un rôle de contrôle sur les gouvernements locaux et supervise la formulation des politiques nationales et le renforcement des capacités. Les gouvernements locaux mettent en œuvre une gamme de fonctions décentralisées et recrutent et gèrent leur personnel de manière autonome. Les secteurs bénéficiant de services décentralisés comprennent l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, le développement communautaire et les infrastructures routières. Les bureaux ministériels déconcentrés du gouvernement central opérant dans les districts sont

intégrés dans les administrations de district, ce qui évite les conflits de compétence entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Les secteurs à services déconcentrés énumérés ci-dessus (éducation, santé, etc.) sont intégrés dans l'administration du district.

Les ressources sont en grande partie transférées par l'intermédiaire de l'Agence de développement des entités administratives locales (LODA) et le montant annuel est un pourcentage des revenus nationaux dont la formule a continuellement évolué pour s'adapter à un contexte changeant. Les transferts de l'administration centrale représentent environ 72 pour cent des recettes des collectivités locales. Depuis 2005, cette formule est passée du principe d'égalité (montant total à distribuer divisé par le nombre total de quartiers plus Kigali) pour prendre en compte les spécificités des districts telles que la population, la superficie, le niveau d'équipement, l'offre des services d'eau et d'électricité et le niveau de bien-être de la population. La réforme de 2006 a reconfiguré les districts, faisant passer leur nombre de 104 à 30. Les gouvernements locaux au Rwanda ont le pouvoir de déterminer les taux des frais et prélèvements locaux dans une fourchette fixée par le gouvernement central. Ils n'ont cependant aucune influence sur l'assiette et le taux d'imposition locaux qui relèvent de la responsabilité du gouvernement central.

Le Rwanda a élaboré une nouvelle politique sur les ressources humaines locales qui habilite les autorités locales à superviser leur personnel. Les collectivités locales ont l'autonomie pour embaucher du personnel, à partir du secrétaire exécutif, qui dirige les unités de gestion et techniques du district et assume la supervision globale du personnel. Le ministère de la Fonction publique et du Travail, en étroite collaboration avec le ministère des Collectivités locales, a mis au point une structure organisationnelle type qui prévoit la dotation en personnel de la ville de Kigali, des districts ruraux et urbains. Une stratégie quinquennale de développement des capacités des collectivités locales 2019-2024 a été élaborée, mais il s'agit toujours d'un projet final en attente d'approbation par le Cabinet.

Le processus de participation à travers l'élection des dirigeants locaux est plus transparent et indépendant de l'influence politique au niveau inférieur (secteur, village et cellule) qu'au niveau supérieur (adjoint au maire et maire). Les communautés sont habilitées à participer directement aux processus de gouvernance au jour le jour, principalement par le biais d'assemblées communautaires (*Inteko zAbaturage*), de travaux communautaires (*Umuganda*) et de réunions organisées par les dirigeants locaux et les parents (*Umugoroba w'Ababyeyi*). Récemment, un autre cadre de promotion de la participation citoyenne appelé « Isibo » a été mis en place.

Au Rwanda, la transparence et la redevabilité sont présentées et appliquées de plusieurs manières, notamment des mécanismes d'audit, des plates-formes communautaires et un contrôle par plusieurs organismes publics. C'est l'un des rares pays africains où des contrats de performance sont signés entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, établissant ainsi des repères pour l'évaluation des gouvernements locaux. Au cours des réunions annuelles de planification et de restitution, les dirigeants locaux sont tenus de s'engager à atteindre un certain ensemble d'objectifs et le gouvernement central s'engage à fournir des fonds conformément au budget. Les maires de district signent des contrats de performance (*imihigo*) avec le Président de la République au nom de leurs citoyens. Ces contrats sont actuellement évalués chaque année par l'Institute for Policy Research (IPR).

En 2020, la population urbaine du Rwanda représentait 17 % de la population totale et ce nombre devrait atteindre 29,6% d'ici 2050. Cela le place parmi les pays les moins urbanisés, mais aussi parmi ceux à fort taux d'urbanisation. L'ambitieuse politique nationale d'urbanisation du Rwanda a été adoptée en 2015 et est déjà en cours de mise en œuvre ; cependant, elle n'a pas reçu d'allocation de ressources financières et techniques définies et suffisantes.

L'article 155 de la loi 27/2010 sur les élections exige une représentation à 50/50 entre les hommes et les femmes au niveau sectoriel. L'article 156 de la même loi prévoit une représentation d'au moins 30 % de femmes dans les conseils de district. La loi sur les formations politiques et les hommes politiques a été modifiée en 2007 pour exiger que les listes des partis pour tous les mandats électifs contiennent au moins 30 % de femmes candidates. Cependant, la loi ne contient aucune disposition concernant l'ordre de classement des candidates.

Les communautés locales et les gouvernements sont des parties prenantes clés dans l'agenda climatique et devraient donc être au centre des structures, des dispositifs et des processus d'atténuation du changement climatique. L'implication effective des communautés et des collectivités locales dans le cadre national pour le changement climatique est, cependant, limitée et elles sont principalement mobilisées comme exécutants et bénéficiaires des politiques plutôt que comme participants aux processus de prise de décision.

## Domaines à améliorer

Avec une note globale de 32 sur 48, le Rwanda est l'un des pays où l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales ; cependant, certains éléments peuvent encore être améliorés.

- **Le premier domaine** qui pourrait être amélioré est la décentralisation fiscale. Bien qu'elles soient prévisibles, les

subventions conditionnelles constituent toujours, de loin, la plus grande partie des transferts du gouvernement central aux collectivités locales. L'Agence de développement des entités administratives locales (LODA) transfère des fonds de développement pour financer les projets économiques des districts. Elle est financée sur une base annuelle avec l'équivalent de 10 pour cent de toutes les recettes nationales (recettes de l'administration centrale nationale) de l'exercice précédent, plus les contributions des partenaires de la coopération bilatérale et multilatérale. La subvention de fonctionnement est également transférée aux districts, dont le montant national total équivaut à cinq pour cent des recettes intérieures nationales. Elle est répartie entre les districts en fonction de divers facteurs, notamment la population et le niveau de pauvreté.

Cependant, les parties prenantes se sont inquiétées du fait que les subventions de fonctionnement sont totalement insuffisantes pour financer les besoins récurrents des districts, d'autant plus que les recettes issues de la mobilisation des ressources propres locales sont encore insuffisantes. Il est également nécessaire de mettre en œuvre un système de fonds de péréquation équitable pour remédier aux disparités spatiales entre les districts.

- **Le deuxième point** à améliorer est d'utiliser le Citizen Report Card (CRC) et le Community Score Card (CSC) de manière systématique et généralisée afin qu'elles deviennent des outils de suivi et d'évaluation des performances pour la prestation des services publics locaux par le gouvernement. Créés en 2005, ces deux instruments permettent aux citoyens d'évaluer régulièrement la performance des collectivités locales en donnant leur avis sur la qualité et l'accessibilité des services fournis par l'administration locale et/ou ses partenaires. Les avis recueillis servent de base à des ajustements le cas échéant.

- **Le troisième domaine** à améliorer est la question de la dette des collectivités locales, qui n'est prise en compte ni par les transferts ni par la fiscalité locale. Cas particulier par rapport à leurs homologues africains, les collectivités locales rwandaises sont lourdement endettées (sans avoir réellement emprunté) par des dettes héritées des anciens districts. Près d'un quart de cette dette provient des arriérés de paiement des cotisations sociales des employés communaux. Si elle n'est pas apurée, cette situation pourrait menacer la viabilité financière des collectivités locales rwandaises. ■

### Bibliographie

- Banque mondiale. Document d'évaluation du projet d'infrastructure urbaine et de gestion de la ville.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profile Pays <http://www.clgf.org.uk/regions/clgf-east-africa/rwanda/> et [http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Rwanda.pdf](http://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Rwanda.pdf).
- Constitution de 2003 révisée en 2015.
- Loi N-∞75/2018 du 07/09/2018 déterminant les sources de revenus et du patrimoine des entités décentralisées (PDF - 841.2 ko).
- Loi constitutionnelle n° 29/2005 du 31 décembre 2005 portant sur l'organisation des organes administratifs.
- Loi n° 02/2006 du 25 janvier 2006 portant organisation des élections des autorités administratives locales.
- MINALOC (2012). Politique nationale de décentralisation 2000, révisée en 2012.
- MININFRA (2015). Politique nationale du logement, version finale 17/03/2015, p.12.

## Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne et pas d'espaces de dialogue et de concertation organisés localement non plus.....	1
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La République démocratique de São Tomé et Príncipe est un archipel situé à 300 kilomètres au large du golfe de Guinée. Il est composé de deux îles, la plus grande étant São Tomé. Par sa Constitution d'août 1990, la République démocratique de São Tomé et Príncipe a été érigée en république pluraliste semi-présidentielle. La Constitution découpe le territoire national en deux provinces et sept districts. La plus grande île de São Tomé est divisée en six districts (Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata et Mé-Zóchi) ; Água Grande est la capitale du territoire. L'île de Príncipe est à la fois l'une des deux provinces et l'un des districts, qui a un statut autonome depuis 1995.

La décentralisation n'a été instaurée dans le paysage institutionnel national qu'à partir de la constitution de 2003. Dans la section XI, sur l'organisation des pouvoirs régionaux et locaux (Órgãos do Poder Regional e Local), la Constitution établit le principe de l'autonomie locale et des assemblées et exécutifs élus. À l'article 143, il précise les compétences des collectivités locales et régionales, respectivement :

- répondre aux besoins fondamentaux de la communauté ;
- exécuter des plans de développement ;
- encourager toute activité susceptible d'accroître la productivité et le progrès économique, social et culturel de la population ; et
- proposer aux autorités nationales toutes suggestions ou initiatives pouvant conduire à un développement harmonieux des territoires.

Cet article précise également que les compétences particulières et les modalités de fonctionnement des collectivités territoriales sont fixées par la loi. Cependant, les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'opérationnalisation de cette disposition font défaut.

L'article 143 énonce les mêmes responsabilités pour les districts et les provinces, même s'il s'agit de niveaux différents de gouvernement local. L'attribution des mêmes responsabilités aux niveaux provincial et local crée des problèmes d'opérationnalisation des responsabilités, en

particulier dans la situation où les limites des provinces et des districts se chevauchent. C'est le cas de l'île de Príncipe, qui est à la fois une province et un district.

La loi n° 4 de 2010 met à jour le statut politique/administratif de la région autonome de Príncipe (RAP).

Les premières élections locales à São Tomé et Príncipe ont eu lieu en 1980. Les assemblées de district sont élues au suffrage universel pour des mandats de cinq ans, et les dernières élections régionales et locales ont été organisées en octobre 2018.

Le pouvoir de décision des districts est limité. Les décisions sur les politiques publiques sont prises au niveau ministériel. Ces politiques sectorielles sont mises en œuvre au niveau central et les services déconcentrés de l'Etat orientent leur exécution au niveau local.

Les transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements infranationaux ne sont pas traités dans la Constitution. Dans la pratique, les transferts financiers sont imprévisibles et instables et posent d'énormes problèmes pour la planification des collectivités locales.

La fiscalité locale est contrôlée par le gouvernement central et ne laisse pas aux gouvernements infranationaux une grande marge de manœuvre. De plus, les recettes fiscales locales sont limitées et ne garantissent pas l'autonomie financière locale.

São Tomé et Príncipe manque de capacités au niveau local. Il n'y a pas de stratégie nationale de renforcement des capacités dans les administrations locales, ni de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités des gouvernements infranationaux.

La législation nationale prévoit des audits des comptes financiers locaux ; mais dans la pratique, cette législation nationale n'est pas appliquée car les comptes financiers locaux ne sont audités que sporadiquement.

São Tomé n'a pas de législation spécifique pour la participation des citoyens à la gestion des affaires locales. Cependant, dans le cadre de certains programmes d'accompagnement internationaux, des espaces locaux de dialogue et de concertation ont été mis en place.

Les évaluations de la performance des gouvernements infranationaux en termes de prestation de services publics locaux ne sont abordées dans aucune législation d'orientation sur la décentralisation. Aucune évaluation des performances n'est effectuée.

São Tomé n'a pas de stratégie urbaine nationale.

Il n'y a pas de quotas pour faciliter la participation des femmes au gouvernement local.

Les districts ne sont pas impliqués dans les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec une note globale de 21 sur 48, São Tomé fait partie du groupe des pays dont l'environnement est globalement défavorable à l'action des villes et des gouvernements infranationaux. Pour améliorer l'environnement institutionnel d'action et d'initiative des villes et collectivités territoriales, plusieurs réformes sont nécessaires.

- **Le premier domaine de réforme** devrait clarifier les responsabilités des gouvernements locaux et régionaux. En outre, cet effort de détermination des responsabilités des collectivités territoriales doit être complété par la décentralisation progressive du territoire national afin d'accompagner les collectivités territoriales dans leur rôle d'agents de développement. La réforme devra aborder l'identification des compétences par niveau de collectivités locales et proposer des textes législatifs et réglementaires précisant les modalités de transfert. Elle doit proposer une stratégie de décentralisation des administrations centrales pour le territoire national et de coopération intelligente entre les collectivités locales et l'administration centrale décentralisée.
- **La deuxième réforme** devrait porter sur les transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements locaux et régionaux. Cette réforme devrait se mettre l'accent sur une juste compensation des responsabilités transférées et se dérouler en trois étapes. La première étape consiste à définir clairement les responsabilités à transférer à chaque niveau de gouvernement local. La seconde consiste à évaluer le coût des responsabilités transférées sur la base de leurs coûts d'exécution actuels pour le gouvernement central, qui peuvent éventuellement être ajustés en fonction de l'inflation et d'autres considérations économiques/financières. La dernière étape consiste à établir un fonds de transfert de responsabilités qui contiendrait les fonds alloués aux responsabilités dont le transfert est prévu, mais qui sont actuellement exécutés par le gouvernement central.

La réforme devrait proposer un calendrier de transfert des responsabilités par ministère sectoriel, en collaboration avec les administrations centrales. Dans le cadre de ce processus, la réforme devrait identifier les personnels des ministères sectoriels qui pourraient être affectés aux collectivités territoriales afin de faciliter la prise en charge de leurs responsabilités. La réforme devrait également proposer les mécanismes et modalités de transfert des ressources financières aux collectivités territoriales en considérant certains impératifs comme les incitations et le développement territorial.

Pour tous les acteurs nationaux, la réalisation de ces aspirations créerait une plus grande inclusion et coordination des activités dans chaque endroit dans le

cadre du processus de développement national intégré. La réforme devrait proposer un mécanisme spécifique pour favoriser le développement volontariste du territoire.

- **La troisième réforme** devrait porter sur la stratégie urbaine. En tant que petite nation insulaire de 1 000 km<sup>2</sup>, il est encore plus important pour São Tomé d'avoir un plan de gestion avancé pour sa population afin d'atténuer les problèmes écologiques et environnementaux souvent causés par l'urbanisation. Ce pays est particulièrement touché par les effets du changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer. Pour toutes ces raisons, le pays doit anticiper les changements structurels.

Selon Africapolis, São Tomé et Príncipe ne comptait qu'une seule agglomération de 62 000 habitants en 2010 dans le nord-est de l'île, la ville de São Tomé. Selon les statistiques nationales, São Tomé croît en moyenne de 11 000 habitants chaque décennie, ce qui entraîne une lente évolution du taux d'urbanisation. Selon les données des Nations Unies, le taux d'urbanisation est de 74,4% en 2020 ; les projections suggèrent un niveau d'urbanisation de 85,3 pour cent d'ici 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*).

La stratégie urbaine devrait se concentrer sur une gestion prospective de l'urbanisation et des investissements accrus au niveau urbain. La stratégie urbaine devra également porter une attention particulière à tous les districts du pays, en tenant compte de leur potentiel et de l'asymétrie régionale. La réforme dans ce domaine devrait également favoriser un développement équilibré des territoires en stimulant les capacités de production des différents territoires.

- **La quatrième réforme** devrait concerner l'amélioration de la qualité des dépenses publiques locales. En vue de transférer davantage de responsabilités et de ressources aux collectivités locales et régionales, les conditions de vérification de la transparence des opérations financières des collectivités locales et régionales devraient être organisées et codifiées. Par conséquent, la réforme devrait proposer un système d'audit régulier des comptes financiers des collectivités locales et régionales, une procédure d'évaluation des performances dans le domaine de la prestation de services locaux et des moyens d'accroître la participation citoyenne.
- **La cinquième réforme** porte sur l'implication des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Compte tenu de la configuration physique du pays, il est clair que les programmes sur le changement climatique seraient plus efficaces si les districts étaient au cœur du processus de mise en œuvre. La réforme devrait mettre l'accent sur les districts pour la gestion de la lutte contre le changement climatique. ■

### Bibliographie

- Constitution de 2003.
- Étude nationale sur les perspectives à long terme, São Tomé et Príncipe 2025.
- La loi n° 4 de 2010 actualisant le statut politique/administratif de la région autonome de Príncipe (RAP).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Marge de manœuvre laissée aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, mais l'État est responsable d'établir la base fiscale pour les impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder 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 collectivités territoriales, mais ils sont appliqués à quelques collectivités territoriales seulement.....	2
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Existence d'une législation nationale sur la participation citoyenne, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
9	Évaluations irrégulières des performances des collectivités territoriales.....	2
10	Existence d'une stratégie urbaine claire au niveau national avec définition des modalités des capacités techniques et financières de mise en œuvre...	4
11	Le pays prévoit deux des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	2
12	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	3

## Justification de la notation

Depuis 1872, date de la création de la commune de Gorée, le Sénégal s'est engagé dans un processus irréversible de consolidation de la démocratie locale et de renforcement continu de la décentralisation. Un siècle après la création des premières communes, le Sénégal a élaboré, en 1972, l'Acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification. En 1996, dans le souci d'accroître la proximité de l'État et la responsabilité des collectivités territoriales, les législateurs ont créé les régions et ont procédé au transfert de compétences dans neuf (9) domaines. Plus de 140 ans après le lancement du processus historique de décentralisation, et après une pratique effective de cette politique irréversible, l'évaluation engagée par l'« Acte III » a mis à nu les limites de l'action de l'État aux niveaux central et déconcentré, ainsi que celles des collectivités territoriales. Après analyse des facteurs qui minent les initiatives de développement des territoires au Sénégal, la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation annoncée lors du premier conseil des ministres délocalisés, tenu à Saint-Louis le 7 juin 2012, incarne la refondation majeure de l'action territoriale de l'État et vise quatre (4) objectifs fondamentaux :

- i. L'ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative simplifiée ;
- ii. La clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ;
- iii. Le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ; et
- iv. La modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

Après avoir supprimé la région, la réforme a structuré le territoire national en 5 villes, 42 départements et 557 communes. Les dernières élections locales ont eu lieu en juin 2014 ; les élections locales et départementales prévues en 2019 n'ont toujours pas eu lieu.

Le Sénégal a plusieurs mécanismes de transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales : Les ressources de l'État transférées aux collectivités territoriales sont constituées du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) ; du Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECL) ; des ressources internes du Budget Consolidé d'investissement décentralisé (BCI décentralisé). Ces transferts sont supposés représenter un pourcentage connu des impôts nationaux mais ce pourcentage n'est pas déterminé d'avance. Le FDD et le FECL effectuent des transferts basés sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Par ailleurs, la répartition des montants transférés aux collectivités territoriales n'est pas transparente. En d'autres termes, ces transferts ne sont pas prévisibles pour les collectivités territoriales malgré l'existence de mécanismes clairs, ce qui pose des problèmes de planification au niveau local.

Les collectivités territoriales sénégalaises disposent d'une fiscalité propre. Cette fiscalité est déterminée par l'État. Toutefois, les collectivités territoriales disposent de 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'État.

Le Sénégal dispose d'un référentiel des métiers de la décentralisation et d'une stratégie nationale de formation et de communication élaborée par le ministère en charge des collectivités territoriales.

La tutelle exercée sur les collectivités territoriales par le ministère des Finances s'exerce, entre autres, sous la forme de la réalisation d'audits des comptes des dites collectivités. Cependant, la réalisation de ces audits n'est pas systématique.

Le Sénégal dispose d'une législation nationale (Code Général des collectivités territoriales) ; le fonctionnement et l'organisation des cadres de concertation sont fixés par décret.

Au Sénégal, un guide de mesure des performances des collectivités territoriales a été adopté en octobre 2016 et expérimenté dans certaines régions par les partenaires du développement. Un Rapport national de la mesure de performances des collectivités territoriales du ministère

des Collectivités territoriales a été publié en octobre 2021 ; il évalue la performance des collectivités territoriales sur la base d'une grille harmonisée qui comprend 3 domaines d'observation, 7 critères et 50 indicateurs.

Avec un niveau d'urbanisation de 48,1 % en 2020 et projeté de 64,5 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*), le Sénégal dispose d'une stratégie urbaine dont la mise en œuvre est appuyée par la Banque mondiale.

La loi instituant la parité absolue homme-femme dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives a été votée le 13 novembre 2010 à l'Assemblée nationale, puis une révision constitutionnelle a été votée le 26 novembre 2010 au Sénat pour y inclure une clause spécifique sur la parité homme-femme « dans les mandats électoraux et dans les fonctions électives ».

Au Sénégal, des dispositions sont prévues pour assurer l'accès des collectivités territoriales aux fonds climat avec des modalités décentralisées.

## Points d'amélioration

Avec une note de 32 sur 48, le Sénégal fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais dont certains éléments doivent être améliorés.

- **La première amélioration** concerne les transferts financiers aux collectivités territoriales. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités territoriales 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, ainsi qu'urbanisme et habitat. Mais, à ce jour, pas plus de deux compétences n'ont fait l'objet de transferts financiers. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) était censé apporter, chaque année, un certain pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) fixé de manière *ad hoc* par l'État central. En outre, le caractère changeant des critères de répartition du FDD ne permet aucune stabilité ou prévisibilité. La réforme devrait faire en sorte que les transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales progressent de manière significative. Pour ce faire et afin de rendre les mécanismes de transferts plus justes, plus transparents et plus stables, il s'agirait de renforcer le dimensionnement des transferts en prenant en compte les compétences transférées ainsi que le mode de détermination du montant national. Une commission d'évaluation des charges transférées aux collectivités territoriales devrait être créée et le comité national des finances locales consolidé. En plus de la réforme de la fiscalité locale, en relation avec les élus locaux, la réforme devrait généraliser de manière globale la décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) qui ne concerne actuellement que le domaine de la santé et de l'éducation. La réforme devrait explorer, à côté des modes de financement classiques – Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECL), Budget consolidé d'investissement (BCI), coopération décentralisée - d'autres pistes de financement innovant.

- **La deuxième amélioration** pourrait concerner la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités territoriales. 50 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (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 devraient être reversés selon le lieu de collecte. La fiscalité partagée est recouvrée par l'État qui doit reverser leur part aux collectivités territoriales. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards, voire les refus de versement de la part de l'État. La réforme devrait trouver des modalités plus transparentes d'estimation et de reversement de cette fiscalité partagée avec les collectivités territoriales.

- **La troisième amélioration** pourrait concerner l'amélioration de la qualité de la dépense publique locale : il s'agit de la réalisation des audits et de l'évaluation des performances des collectivités territoriales. 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 enquêtes portant sur la transparence et les conditions de régularité des procédures d'élaboration, de passation et d'exécution des marchés de l'État des établissements publics et des collectivités territoriales. Cette formulation met en avant l'approche de contrôle de l'évaluation, et non pas sa dimension pédagogique ou l'appui conseil qui devraient être privilégiés et contribuer à instaurer la culture de la redevabilité dans la pratique normale de la gestion des collectivités territoriales. Dans la pratique, la plupart des audits sont occasionnels, et il n'y a pas d'évaluation des performances des collectivités territoriales. La réforme pourrait mettre l'accent sur ces deux dimensions de l'environnement institutionnel.

- **La quatrième amélioration** devrait permettre de valoriser les ressources humaines en rendant effectif, notamment, le statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales afin d'améliorer de manière substantielle la situation professionnelle des agents des collectivités territoriales et mieux garantir leurs droits. En tout état de cause, la bonne gouvernance locale sera accélérée par le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique, en marge d'une territorialisation des services publics.

Le gouvernement du Sénégal a fait des progrès dans la promotion d'un environnement axé sur l'égalité des sexes, grâce à l'adoption de la loi sur la parité et à la validation de la nouvelle stratégie nationale pour l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes. La mise en œuvre au niveau sous-national devrait être renforcée.

En 2015, le Sénégal préparait son plan d'action climatique. Le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans la mise en œuvre et les rapports devrait être renforcé. ■

### Bibliographie

- Constitution de janvier 2001.
- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant sur le 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° 72-02 DU 1er FEVRIER 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale, modifiée par les lois n° 96-10 du 22 mars 1996 et n° 2002-02 du 15 février 2002. (HTML - 70.3 ko).
- Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales (PDF - 997.2 ko). Décret 72-636 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village modifié par le décret n°96-228 du 22 mars 1996 (PDF - 729.6 ko) .
- Loi n° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n° 72-02 du 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution est neutre sur la question des collectivités territoriales.....	2
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et règlements pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée .....	1
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, ainsi que les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre..	4
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul mécanisme d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Les Seychelles comprennent 115 îles et îlots et ont une superficie totale de 450 km<sup>2</sup>. Ces îles se répartissent en deux catégories : les îles intérieures (Mahé, Praslin et La Digue) et les îles extérieures, situées à 400 à 1 200 km des îles intérieures. Les îles extérieures sont très peu peuplées et ne font partie d'aucune des subdivisions administratives des Seychelles. L'histoire de la décentralisation aux Seychelles remonte aux années 1950, alors que le pays était sous domination coloniale britannique. C'est alors que le district de Victoria, la capitale, a été créé dans le but de fournir des services publics locaux de base à la population.

Actuellement, il n'y a pas de dispositions constitutionnelles spécifiques ou explicites ou de protection directe pour la gouvernance locale. Cependant, il existe une disposition pour l'administration locale. Ainsi, l'article 167 (1-2) prévoit qu'« une loi peut, dans le but de faciliter les fonctions administratives de l'État dans le cadre de ses engagements sociaux et économiques contenus dans le chapitre III, prévoir le découpage des Seychelles en un nombre d'unités, qui portera le nom précisé par la loi. (2) Une loi visée à l'alinéa (1) peut prévoir la composition et les fonctions des unités et toutes les autres questions nécessaires pour donner effet aux dispositions de cet alinéa.

Après avoir obtenu leur indépendance en 1976, les Seychelles ont adopté un système multipartite en 1991. La première loi postindépendance sur les collectivités locales a été adoptée en 1991, mais abrogée en 1993 suite à la promulgation de la constitution de la troisième république. Cela a conduit à la dissolution des conseils de district et donc un passage à un dispositif d'administration locale, dont les pratiques restent largement en vigueur à ce jour alors que le pays se prépare à mettre pleinement en œuvre sa nouvelle trajectoire de décentralisation, comme indiqué par la nouvelle loi sur les collectivités locales, promulguée en 2015. Par exemple, alors que les membres de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel des adultes, tous les 5 ans, les maires et les agents des collectivités locales sont toujours nommés et non élus. Les premières élections de district dans le cadre de la nouvelle disposition devaient avoir lieu en janvier 2021. Dans le

cadre du programme de réforme, les Conseils régionaux ont été créés et lancés en juillet 2018, mais ne sont pas encore fonctionnels.

En ce qui concerne la décentralisation fiscale, par exemple, les collectivités locales sont toujours financées directement par le gouvernement et n'ont aucun revenu propre. À partir de 2020, environ 1,6 % du budget national total va au ministère de l'administration territoriale qui l'alloue ensuite aux 25 districts en fonction de leurs dépenses de fonctionnement prévues et d'investissement pour les projets locaux. Les fonds sont versés trimestriellement par le ministère des Finances aux collectivités locales. À des fins de responsabilisation et de contrôle, les districts sont tenus de tenir une réunion publique chaque année et d'établir des comités de conseil de district. Ils sont également audités annuellement par le Bureau du Vérificateur général qui soumet son rapport à l'Assemblée nationale pour suite à donner. En outre, l'auditeur interne du ministère des Collectivités locales et l'auditeur du ministère des Finances examinent les comptes de chaque gouvernement local.

Alors qu'une évaluation annuelle est menée pour évaluer les performances sectorielles à tous les niveaux, les Seychelles n'ont pas de loi qui prévoit spécifiquement l'évaluation des performances des collectivités locales.

Il n'y a ni cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités des agents des collectivités locales, ni stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

Les Seychelles n'ont pas de lois spécifiques sur la participation des citoyens aux processus de gouvernance locale. Cependant, les instances de concertation sont organisées selon le principe de la consultation et de la participation démocratiques. Des réunions publiques annuelles sont organisées dans toutes les collectivités locales pour répondre aux préoccupations de la population locale.

Les Seychelles ont adopté la stratégie urbaine, le Plan stratégique et d'utilisation des terres 2040, qui fournit le cadre d'aménagement à long terme pour les futurs aménagements de l'espace. Approuvé en septembre 2015,

le plan comprend un plan stratégique national intégré, un cadre pour l'île la plus peuplée (Mahé) et un plan directeur détaillé pour la capitale Victoria.

Bien qu'il n'y ait pas de disposition légale ou politique spécifique sur les quotas de femmes aux postes de direction, il y a une représentation significative des femmes au sein des conseils et les administrations de district. Par exemple, plus de 50 % des 25 administrateurs de district aux Seychelles sont des femmes.

Concernant le changement climatique, le cadre institutionnel prévoit l'inclusion des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de l'agenda national. Cependant, beaucoup reste à faire pour prendre en compte les collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique.

## Réformes et actions proposées

Le score des Seychelles de 23 points sur 48 montre que l'environnement relativement défavorable du pays pour la décentralisation a changé au cours des trois dernières années mais pas assez ; les réformes supplémentaires suivantes sont proposées.

- **La première réforme** est le renforcement du système de gouvernement local dans la constitution nationale. Étant donné que la constitution prévoit l'administration locale, une telle disposition pose des problèmes qui risquent de continuer à saper les efforts de décentralisation du pays. La principale action recommandée est donc d'inscrire le principe du gouvernement local dans la constitution nationale. Comme c'est le cas dans de nombreux autres pays, la disposition constitutionnelle devrait mieux renforcer l'existence du gouvernement local dans le cadre du système de gouvernance du pays. L'absence d'une telle disposition est probablement l'une des raisons pour lesquelles la loi de 2015 sur les gouvernements locaux n'est toujours pas appliquée, bien qu'elle ait été promulguée il y a plus de cinq ans.
- **La deuxième** est la mise en œuvre et la révision de la loi de 2015 sur les collectivités locales. Le Local Government Act 2015 prévoit divers principes de base de la décentralisation et promeut ainsi la bonne gouvernance au niveau local. Sa mise en œuvre intégrale devrait donc combler un certain nombre de lacunes identifiées dans cette évaluation. La loi prévoit l'élection des dirigeants locaux au niveau du conseil de district, des fonctions des conseils de district ; l'emploi du personnel par les conseils de district ; la perception des recettes locales ; l'audit des conseils de district et ; le transfert de ressources aux conseils de district.

Il est cependant nécessaire de revoir la Loi dans le but de renforcer certaines de ses dispositions actuelles, ainsi que pour inclure des omissions clés. Les responsabilités du conseil de district doivent être élaborées en des termes plus précis pour éviter les chevauchements avec les ministères du gouvernement central. Il est à noter que certaines dispositions telles que celles relatives au financement ont tendance à laisser un contrôle raisonnable aux ministères du gouvernement central sur les conseils de district. Bien que les conseils de district soient censés aligner leurs plans sur les orientations et les priorités nationales, ils doivent également disposer d'un pouvoir raisonnable dans l'exercice de leurs fonctions. Les transferts financiers doivent être revus pour être proportionnels aux responsabilités transférées, ainsi qu'en

considération de l'équité territoriale, qui peut être mise en œuvre par le biais de subventions de péréquation.

Parmi les omissions clés qui doivent être prises en compte pour être incluses dans la loi sur les collectivités locales, citons :

- La disposition prévoyant des quotas minimaux pour la représentation des femmes aux postes de direction, étant donné que leur bonne représentation actuelle dans les conseils de district n'offre aucune garantie qu'elle sera maintenue au fil des ans.
- Le renforcement obligatoire des capacités du personnel local et l'évaluation des conseils de district et,
- Un cadre pour la participation citoyenne à la gouvernance locale.
- Il est également important que ces omissions soient corrigées dans d'autres lois et politiques pertinentes.

Bien qu'il existe des mécanismes de participation citoyenne, ces efforts continuent d'être remis en cause en raison du manque de légitimité des dirigeants locaux qui dépend davantage du ministère de l'Administration locale que de la population elle-même. L'élection d'assemblées locales et d'organes exécutifs contribuera à asseoir la légitimité nécessaire et favorisera la participation citoyenne ; ce qui, en outre, nécessite une législation spécifique et des modalités pratiques de consultation citoyenne.

- **La troisième réforme** est le renforcement de la structure institutionnelle du changement climatique au niveau local.

Le pays doit s'assurer que les gouvernements locaux et les communautés sont effectivement impliqués dans la mise en œuvre du programme de changement climatique du pays. Il est, par exemple, d'un intérêt primordial pour les gouvernements locaux d'être équitablement représentés au sein du Comité national sur le changement climatique, qui devrait également avoir des antennes habilitées au niveau local. En effet, la Politique Changement Climatique 2020, note que « La justice climatique nécessite une action efficace à l'échelle locale, régionale et mondiale qui à son tour nécessite une mise en commun des ressources et un partage des compétences à travers le monde. Cela doit également impliquer des partenariats locaux et mondiaux entre les gouvernements, les ONG, la société civile et le secteur privé avec ceux qui sont les plus touchés par le changement climatique et les moins capables d'y faire face de manière adéquate – les pauvres et les sous-financés ». De telles mesures doivent cependant encore être mises en place à une échelle raisonnable. ■

### Bibliographie

- Code civil des Seychelles 1976.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution des Seychelles de 2011 (PDF - 616.7 ko).
- Loi de 1961 sur la remise en état des terres.
- Loi de 2015 sur le Fonds pour la conservation et l'adaptation au climat des Seychelles..
- Loi sur la gestion des catastrophes de 2014.
- Loi sur les autorités locales de 2015.
- Plan de gestion du littoral (CMP) de 2019-2023.
- Plan stratégique du ministère des Collectivités locales 2018-2022.
- Stratégie de développement durable.
- Vision 2033 et la Stratégie Nationale de Développement [SND] de 2019-2023.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution est neutre sur la question des collectivités territoriales.....	2
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre collectivités territoriales est prévisible selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Une législation nationale sur la participation citoyenne existe mais n'est pas appliquée.....	3
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La décentralisation a été confirmée comme programme prioritaire pour la Sierra Leone lors des consultations d'après-guerre. Ainsi, en 2002, une réunion du groupe consultatif a convenu que l'exclusion et la privation subies par les masses rurales étaient les causes profondes de la guerre civile et que la décentralisation était la réponse adéquate pour l'autonomie locale et pour accroître la participation citoyenne.

La Constitution de 1991 ne contient aucun chapitre ou article sur la décentralisation. Le principal document juridique sur la décentralisation est la loi sur les collectivités locales de 2004. Le Comité de révision constitutionnelle a recommandé, en 2016, d'inclure un chapitre sur la décentralisation et le gouvernement local dans la Constitution.

Il est important de noter que la politique de décentralisation de 2010 a été révisée et sera bientôt présentée au Parlement en tant que politique de décentralisation révisée de 2020. La politique, une fois adoptée par le gouvernement, orientera la révision de la loi de 2004 sur les collectivités locales. La politique prévoit que le gouvernement local et la décentralisation sont une clause ancrée dans la Constitution et la Constitution est actuellement en cours de révision pour incorporer de telles clauses.

La Sierra Leone compte 22 gouvernements locaux, appelés conseils locaux : six conseils communaux et un conseil municipal, dans les zones urbaines, et 15 conseils de district dans les zones rurales, à l'exception du Western Area Rural District Council qui est en partie urbain et rural. Les dernières élections locales ont eu lieu en avril 2018, les prochaines auront lieu en 2024.

Les transferts de fonds aux conseils locaux sont de deux sortes : verticaux et horizontaux. Le transfert vertical du gouvernement national comprend des éléments récurrents et de développement. La composante récurrente couvre les transferts non salariaux pour les fonctions déléguées et les frais de fonctionnement (administratifs) des conseils, y compris la subvention globale inconditionnelle. La composante développement (Local Government Development Grant, ou LGDG) est utilisée pour financer les projets de développement

des conseils locaux et est financée par les donateurs et le gouvernement national.

La loi (LGA 2004) à l'article 45, alinéa 1 stipule que les sources de revenus des conseils doivent comprendre les perceptions des impôts locaux, les taxes sur les propriétés, les frais et prélèvements, les patentes, la part des licences minières, les intérêts et dividendes, etc. L'article 58 précise en outre que les recettes provenant des impôts locaux et des recettes minières, autres que celles perçues par le gouvernement, sont partagées entre les conseils locaux et les conseils de chefferie.

En Sierra Leone, les Conseils doivent mettre en place des départements pour l'administration, la planification et le développement, les finances et l'audit interne. Ils peuvent également créer des « départements fonctionnels thématiques » après consultation de la Commission de service des collectivités locales (LGSC). Après la première phase de mise en œuvre de la décentralisation (2008), un dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales a été mis en place dans le cadre du projet de prestation de services décentralisée phases I et II. Il consiste à financer l'appui-conseil que les ministères de tutelle fournissent aux collectivités locales pour la prise en charge de leurs responsabilités dans les domaines de l'eau, de la santé, de l'assainissement, etc.

La législation de la Sierra Leone (LGA 2004) indique que six mois après la fin de l'année fiscale, les gouvernements locaux doivent soumettre leurs livres au vérificateur général qui entreprend un audit annuel des comptes et états financiers de chaque conseil local et fait rapport à la fois aux conseils et au ministre. Les rapports d'audit sont des documents publics.

La loi sur les collectivités locales de 2004 prévoit une consultation des citoyens sur l'élaboration et la révision du plan de développement local. Par ailleurs, des espaces de concertation ont été aménagés au niveau infra-communal (quartier).

En Sierra Leone, un système d'évaluation des performances des collectivités locales a été mis en place en 2006 ; le Système global d'évaluation des performances des collectivités locales (CLOGPAS). Il mesure la performance des collectivités locales

dans la fourniture de services locaux. Une subvention est même liée à la performance du gouvernement local. Ce mécanisme a été révisé en 2010. Il y avait également une évaluation des contrats de gestion des performances coordonnée par le bureau du Président qui a démarré en 2010 et a évalué les performances de tous les ministères, départements et agences (MDA) et Conseils locaux. L'évaluation était basée sur un contrat de performance signé entre le Bureau du Président et les MDA et les Conseils locaux. Les résultats des évaluations des Conseils locaux au cours des périodes 2010 à 2016 étaient différents de l'évaluation du CLoGPAS.

La Sierra Leone n'a pas élaboré de stratégie urbaine. Le pays était urbanisé à 42,9 % en 2020 et les projections indiquent un taux d'urbanisation de 59,6 % d'ici 2050.

Le pays n'a adopté aucune disposition sur la participation et la représentation des femmes dans la collectivité ou la gouvernance locale.

Enfin, la Sierra Leone tarde à mettre en place les mécanismes nécessaires pour impliquer les communautés locales dans la lutte contre les effets du changement climatique et leur accès au financement climatique.

## Propositions de réformes

Avec un score global de 29 points sur 48, la Sierra Leone est l'un des pays dont la progression vers un environnement favorable pour les villes et collectivités territoriales nécessiterait des réformes importantes.

- **La première réforme** concerne les transferts financiers intergouvernementaux. En Sierra Leone, les transferts aux collectivités locales sont verticaux et horizontaux. Il existe trois grands types de transferts verticaux : les transferts administratifs, les compensations de responsabilité et les LGDG. Les deux premiers types sont stipulés dans la loi de 2004 sur les collectivités locales et sont financés exclusivement par le gouvernement central. Les LGDG, de 2004 à 2008, ont été cofinancés par le gouvernement central et ses partenaires au développement. Ils aident les gouvernements locaux à entreprendre des projets de développement dans leur localité pour répondre aux besoins prioritaires de leurs citoyens. Après 2008, le gouvernement central finance uniquement les projets de développement dans les Conseils locaux, bien que la sélection des projets qui ont attiré des financements ait été arbitraire. Tous ces transferts sont conditionnels, à l'exception du LGDG. Cependant, depuis 2014, la fenêtre de subvention globale inconditionnelle a été introduite, qui comprend des services considérés comme des compétences exclusives des Conseils locaux. Ils comprennent la gestion des déchets, la jeunesse et le sport, les services maritimes, les services de prévention des incendies, etc. Pour ces services, les collectivités utilisent leur pouvoir discrétionnaire sur la part de l'UBG qui financera ces services

Pour la compensation, le transfert vertical du gouvernement central comprend les dépenses ordinaires et les dépenses de développement local. La composante récurrente couvre les coûts non salariaux des responsabilités transférées et les coûts de fonctionnement (administratifs) des collectivités locales. Le volet développement local sert à financer les projets de développement local des collectivités locales. Bien qu'il ait été entendu que la détermination de la cagnotte verticale devrait être basée sur le coût de la fonction lorsqu'elle était exécutée par le gouvernement central pour s'assurer que le transfert de responsabilité n'entraîne pas une baisse de la qualité, cela a en fait été fait

sur une base *ad hoc*, notamment sur la base des plafonds budgétaires indicatifs des ministères qui ont délégué des fonctions aux Conseils locaux. La loi indique, entre autres, que les transferts sont indexés sur l'augmentation du budget de fonctionnement de l'administration centrale. Sans formule pour déterminer le montant national des transferts financiers, des méthodes et des négociations ponctuelles seront utilisées. Cependant, la politique de décentralisation révisée de 2010 propose ce qui suit : quinze (15) pour cent du budget des projets de développement du Gouvernement devraient être consacrés aux projets de développement des collectivités locales ; et cinq (5) pour cent du budget récurrent non salarial et sans intérêt du gouvernement devraient être consacrés aux fonctions dévolues aux Conseils locaux conformément à l'instrument statutaire de novembre 2004.

- **Le deuxième** type de transfert est horizontal ; ces transferts consistent en une gamme de transferts conditionnels basés sur différentes formules et critères selon l'objet du transfert. Par exemple, les critères ou la formule pour répartir les transferts pour l'enseignement primaire sont différents de ceux utilisés pour répartir les transferts pour les services agricoles ou les soins de santé primaire.

La réforme devrait mettre l'accent sur le coût des responsabilités transférées pour mieux échelonner les transferts et elle devrait également mettre l'accent sur les moyens de donner aux collectivités locales une plus grande latitude pour prendre des décisions en matière de dépenses publiques. Les enseignements tirés de la mise en œuvre du système de subventions globales inconditionnelles pourraient être adoptés

- **La deuxième réforme** devrait porter sur les recettes propres des collectivités locales. Le système fiscal local en Sierra Leone consiste en un impôt par habitant (l'impôt local), l'impôt foncier, les patentes, les droits de marché, les redevances minières et d'autres taxes. Une partie des recettes des impôts locaux est partagée avec les chefferies traditionnelles ; le ministère des Collectivités locales et du Développement communautaire fixe les règles de répartition.

La réforme devra porter une attention particulière à l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités locales, notamment à travers la fiscalité foncière, immobilière et minière et une meilleure mobilisation des recettes locales.

- **Enfin, la dernière réforme** vise à mettre en place un cadre institutionnel et une politique en faveur de l'implication des collectivités locales dans la lutte contre les effets du changement climatique. La réforme devrait proposer des mesures appropriées pour permettre aux collectivités locales d'accéder au financement climatique. ■

### Bibliographie

- Banque Mondiale. Document d'évaluation de projet du Programme de prestation de services décentralisée II.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution de la Sierra Leone de 1991, rétablie en 1996, avec des amendements jusqu'en 2008 (PDF - 479.4 ko).
- Constitution modifiée de 2008.
- Loi sur les collectivités locales de 2004.
- Règlement de 2004 sur les collectivités locales (prise en charge des fonctions).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais renvoie la définition de leurs responsabilités à la législation.....	3
2	La législation est instable et incohérente.....	1
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Il n'existe aucune règle ou disposition légale sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales.....	1
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, et pas d'espaces de dialogue et de concertation organisés localement....	1
9	La performance des collectivités locales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

L'histoire de la Somalie a été mouvementée depuis son indépendance, avec un régime révolutionnaire à sa tête qui a gouverné le pays pendant environ 30 ans. En juillet 1977, la guerre de l'Ogaden a créé des dysfonctionnements institutionnels majeurs et s'est soldée par une cuisante défaite. En 1979, la nouvelle Constitution a été promulguée et des élections pour une assemblée populaire ont eu lieu. Avec l'isolement et le totalitarisme du régime dans les années 1980, des mouvements de résistance – encouragés notamment par l'Éthiopie – sont nés dans tout le pays et ont ensuite conduit à la guerre civile. En 1991, la guerre prend fin avec la chute du régime et la mise en place d'une coalition.

Aujourd'hui, le pays compte 18 régions et 146 districts. Cependant, jusqu'à présent, l'autonomie locale n'a pas été reconnue et les collectivités locales n'ont pas d'autonomie financière ni de statut juridique distinct.

L'article 48 de la nouvelle Constitution rédigée en 2012 proposait une structure de gouvernement à deux niveaux : le gouvernement fédéral et les États membres fédérés et leurs gouvernements locaux. Cette proposition de fédération était une réponse politique aux tendances indépendantistes du Somaliland et du Puntland. La Constitution ne consacre pas la création d'États membres fédérés ; leur création et leurs frontières sont légiférées par l'Assemblée Nationale. Chaque État membre fédéré est composé de plusieurs régions et aucune région ne peut devenir d'elle-même un État membre fédéré. La Constitution souligne l'importance de la collaboration entre les différents niveaux de gouvernance et établit un cadre de concertation entre le gouvernement fédéral et les États membres fédérés, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques sectorielles.

L'article 54 de la Constitution stipule que la répartition des responsabilités est définie conjointement par le gouvernement fédéral et les États membres fédérés. Cependant, il fixe les compétences qui sont du ressort exclusif du gouvernement central : affaires étrangères, défense nationale, citoyenneté et immigration, et politique monétaire.

Deux points doivent cependant être soulignés. Premièrement, l'article 54 de la Constitution ne prévoit que la répartition des responsabilités entre le gouvernement

fédéral et les États membres fédérés. Cela implique qu'il y aura ultérieurement une division des responsabilités entre les États membres fédérés et leurs collectivités territoriales. Deuxièmement, selon l'article 48 de la Constitution, les collectivités territoriales ne sont pas reconnues comme des sphères de gouvernance nationale, car elles sont assimilées aux États membres fédérés. Cela signifie que la législation sur les gouvernements locaux dépendra de chaque État membre fédéré.

Compte tenu de la situation unique de la Somalie, toutes les assemblées locales et organes exécutifs sont nommés.

Les transferts financiers du gouvernement fédéral vers les régions et les districts sont non seulement incertains, mais aussi imprévisibles et instables.

Le champ fiscal appartenant aux gouvernements locaux en Somalie est composé de l'impôt foncier et d'une multitude d'autres impôts généralement faibles. La politique fiscale locale est définie au niveau national et les collectivités locales ont donc très peu de marge de manœuvre dans ce domaine. Le cadre du fédéralisme qui guide les pouvoirs d'imposition n'est pas encore clair sur l'affectation des revenus et la clarification des pouvoirs d'imposition. La Constitution provisoire fournit des directives générales selon lesquelles la responsabilité de recouvrement des recettes doit être attribuée au niveau de gouvernement qui peut la gérer le plus efficacement. Les États membres fédérés et le Somaliland ont leurs propres constitutions, lois fiscales et décrets.

Le pays ne dispose ni d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales ni d'un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités des agents des collectivités locales.

En Somalie, la législation sur les collectivités locales ne prévoit pas de contrôle de la gestion financière par les collectivités locales ; les comptes des collectivités locales ne sont pas audités.

Il existait des instances locales de consultation pendant la période révolutionnaire, mais ces instances ne sont plus fonctionnelles. La Somalie n'a pas de lois spécifiques sur la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

La Somalie n'a pas de stratégie urbaine.

Il n'existe pas de politique de genre ou de législation spécifique au genre en Somalie à ce jour.

Il n'y a pas de programmes sur le changement climatique mis en œuvre par les gouvernements locaux.

## Propositions de réformes

Avec une note globale de 14 points sur 48, la Somalie fait partie des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Améliorer l'environnement institutionnel national afin qu'il soit plus favorable aux villes et collectivités territoriales suggère les réformes suivantes.

- **La première réforme** porte sur le transfert des responsabilités. Selon la Constitution somalienne, le pays dispose de deux sphères de gouvernement : le gouvernement fédéral et les États membres fédérés et leurs collectivités territoriales. À l'exception de quelques fonctions gouvernementales de base attribuées au gouvernement fédéral (notamment la diplomatie et la défense nationale), le gouvernement fédéral et les États membres fédérés devraient examiner conjointement toutes les politiques sectorielles, et tout indique que les États membres fédérés disposeront d'une large autonomie. Même si le principe d'un partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les États membres fédérés est inscrit dans la Constitution, cette dernière est muette sur le partage des responsabilités entre les États membres fédéraux et leurs gouvernements locaux.

La réforme devrait aborder ce processus institutionnel pour offrir quelques garde-fous régissant la répartition verticale des responsabilités entre le gouvernement fédéral, les États membres fédérés et les collectivités territoriales.

La réforme s'attèlera à rendre objective la répartition des responsabilités entre les différentes sphères de l'administration locale ; en outre, il proposera des fils conducteurs pour les lois sur les collectivités locales dans les différents États membres fédérés afin d'éviter des différences énormes.

- **La deuxième réforme** porte sur les transferts financiers. Parmi les principes du fédéralisme énoncés à l'article 49 de la Constitution, figure celui de la répartition équitable des ressources nationales entre les différentes sphères de gouvernance. Le premier préalable est donc d'établir une première répartition des responsabilités entre les différentes échelles de pouvoir puis de s'accorder sur les relations fiscales intergouvernementales. Fondée sur la répartition des différentes compétences, la réforme devrait examiner le rétablissement de l'équilibre vertical entre le gouvernement fédéral et les États membres fédérés et entre les États et les collectivités locales.

La réforme devrait également remédier aux déséquilibres horizontaux entre les États membres fédérés et les gouvernements locaux.

- **La troisième réforme** devrait promouvoir la transparence dans l'administration publique locale. Après plus de 20 ans de guerre, les structures et institutions gouvernementales ont quasiment disparu, notamment celles qui contrôlent l'utilisation des ressources publiques. Pourtant, une offre plus décentralisée de services publics locaux est indissociable de la mise en place d'un contrôle permanent de la gestion financière des institutions publiques.

Pour cette raison, la réforme devrait examiner les modalités d'audits financiers par la Commission anti-corruption, le Médiateur et le Ministère des Finances. La réforme devrait contenir un volet sur le contrôle citoyen de l'action de ces sphères publiques. Enfin, elle devrait donner l'impulsion finale à la définition d'un système fiscal propre à chaque niveau de gouvernement et d'un système de fiscalité partagée entre le gouvernement fédéral et les États membres fédérés, entre les États membres fédérés et les collectivités territoriales, et entre le gouvernement fédéral, les États membres fédérés et les collectivités territoriales.

- **La quatrième réforme** devrait porter sur le renforcement des capacités de l'administration locale. Les gouvernements locaux ont de faibles niveaux de développement institutionnel, ce qui peut entraver les efforts pour s'acquitter de leurs responsabilités. La réforme devrait concevoir un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités des agents des collectivités locales et une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales.

- **La cinquième réforme** porte sur la stratégie urbaine. En 2020, l'urbanisation est de 46,1 pour cent ; il sera de 63,8 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*). La capitale, Mogadiscio, compte un peu plus de 2 millions d'habitants en 2020 et comptera 5 millions d'habitants en 2050. La stratégie urbaine doit proposer une stratégie de gestion des modes d'habitat et des ressources techniques, humaines et financières associées.

- **La sixième réforme** devrait prôner et encourager l'inclusion du quota de 30 pour cent de femmes dans la Constitution ainsi que le développement d'une politique du genre.

- **La dernière réforme** devrait aider la Somalie à être moins vulnérable aux impacts actuels et futurs du changement climatique. Cette vulnérabilité est encore aggravée par le fait que le pays est côtier, situé à une faible altitude, pauvre et perturbé par la guerre. Ces changements climatiques sont susceptibles d'augmenter à la fois en fréquence et en sévérité. Les problèmes environnementaux de la Somalie comprennent la déforestation, le surpâturage, l'érosion des sols et la désertification. La réforme devrait formuler une loi et une politique qui orientent les questions de changement climatique en proposant une stratégie qui préconiserait de travailler avec les gouvernements locaux dans sa mise en œuvre.■

### Bibliographie

- Académie pour la paix et le développement. 2002. Consolidation et décentralisation des institutions gouvernementales. <http://www.somali-jna.org/downloads/Jimcaale%20-%20APD%20Governance%20and%20centralisation%20of%20Institution.pdf>.
- Constitution somalienne de 2012.
- International Crisis Group. "Somalia: New Leadership, Persistent Problems." 28 février 2018. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/somalia/somalia-new-leadership-persistent-problems>.
- Mosley, Jason. "Somalia's Federal Future: Layered Agendas, Risks and Opportunities." Programme Afrique, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, septembre 2015.
- Organisation des Nations Unies. 2011. Rapport du Programme conjoint des Nations Unies sur la gouvernance locale et la prestation de services décentralisée.
- PNUD et UNOPS. Fédéralisme et décentralisation : options pour la Somalie. <http://www.somitalk.com/2008/dec/22dec08.html>.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	La législation est instable et incohérente.....	1
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Le gouvernement central définit et perçoit les recettes collectivités territoriales.....	1
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Il n'existe aucune règle ou disposition légale sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales.....	1
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le plan du pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le plan du pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Le Soudan n'a connu que la guerre depuis son indépendance en janvier 1956 jusqu'à l'accord de paix en 1972, puis la guerre à nouveau en 1983.

Pour préserver le caractère unitaire du pays, la solution aux problèmes de la taille et la diversité du pays a été trouvée à travers le principe de la décentralisation administrative vers les provinces et, plus tard, dans la création de régions vers lesquelles les compétences ont été transférées. Cela a conduit à la création du gouvernement local populaire en 1971. L'autonomie régionale a été accordée à la région du sud en 1972, à la suite de l'Accord d'Addis-Abeba. La loi de 1980 a créé des régions en dehors des provinces du nord et les compétences ont été transférées aux conseils régionaux. La tendance incessante depuis l'indépendance a donc été d'octroyer de plus grandes responsabilités aux gouvernements locaux par nécessité administrative et en réponse aux aspirations légitimes de populations ethniquement et culturellement diverses.

La caractéristique la plus distinctive du Soudan est le traitement différent accordé aux provinces du sud dans la Constitution, qui leur offre des responsabilités élargies, tout le contraire des régions du nord. En effet, les revendications identitaires étaient les plus fortes dans ces régions du sud, et la guerre civile y a fait le plus de dégâts. Ce traitement différent des différentes parties du territoire est fortement réaffirmé dans la Constitution intérimaire de 2005. La Constitution réaffirme la structure fédérale de la nation en institutionnalisant ces différences régionales, ethniques, culturelles et linguistiques.

Le système de gouvernement local a également changé au fil du temps. Premièrement, la Local Government Act de 1961 a introduit les gouvernements régionaux et locaux, qui ont ensuite été abolis en 1969 par les structures communautaires. En 1991, un grand changement a été apporté avec l'introduction d'une structure fédérale. Le décret fédéral a découpé le pays en neuf États. Les États étaient subdivisés en 66 provinces et 218 secteurs ou zones de gouvernement local. Ensuite, le décret constitutionnel du 2 février 1994 a créé 26 États, subdivisés en 66 provinces et 218 zones.

Après l'indépendance du Soudan du Sud (composé de dix États) en 2011, le pays a été subdivisé en 18 États.

La Constitution provisoire reconnaît le droit de chaque État à définir sa propre législation pour ses collectivités locales, ce qui rend la loi sur la décentralisation très changeante et instable dans le temps et dans l'espace.

Les autorités centrales nomment les assemblées locales et les organes exécutifs.

Les États et les gouvernements locaux du Soudan ont une capacité très limitée de génération de revenus et de perception des impôts et sont par conséquent fortement dépendants des transferts fiscaux du gouvernement central. Pourtant, les transferts fiscaux aux États et aux collectivités locales continuent d'être entravés par une transparence limitée et un manque de prévisibilité.

Le pays ne dispose ni d'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales, ni d'un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités des agents des collectivités locales.

La législation sur les collectivités locales ne prévoit pas de contrôle de la gestion financière par les collectivités locales et les comptes des collectivités locales ne sont pas audités.

Le Soudan n'a pas de lois spécifiques sur la participation des citoyens à la gestion des affaires locales, mais le système de gouvernement fédéral attribue des rôles importants aux initiatives de la population et à la participation communautaire au développement urbain local.

Le Soudan était urbanisé à 35,3 pour cent en 2020 et devrait atteindre 52,6 pour cent en 2050 (*World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*). Le pays n'a pas de stratégie urbaine.

Le Soudan n'a pas de quota pour les élections locales.

Les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans les programmes et projets nationaux sur le changement climatique.

## Propositions de réformes

Avec un score de 15 points sur 48, le Soudan fait partie des pays où l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et collectivités territoriales. Améliorer l'environnement institutionnel national afin qu'il soit plus favorable aux villes et collectivités territoriales suggère les réformes structurelles suivantes.

- **La première réforme** devrait porter sur les responsabilités déjà transférées du gouvernement central. Le Soudan est un pays fédéral dans lequel les États fédérés ont une large autonomie, y compris une autonomie législative. À ces deux sphères de pouvoir s'ajoutent les collectivités locales qui se distinguent par leur diversité géographique et ethnique et la diversité des lois et règlements qui les régissent. Selon les lois-cadres de décentralisation, la responsabilité des dépenses pour les services de base (santé primaire, éducation de base et eau) a été transférée aux États et au niveau local en théorie. En pratique, l'application de ces politiques sectorielles est assurée par les ministères de tutelle et, dans une moindre mesure, par les États. Dans tous les cas, les collectivités locales sont cantonnées à des tâches de base, telles que la santé publique, en raison d'un manque de ressources financières.

Plus inquiétant encore est le fait que la Constitution donne aux États la latitude de rédiger leur propre législation sur les collectivités locales. La plupart des États n'ont pas rédigé de nouvelles lois régissant les pouvoirs et les responsabilités des collectivités locales. Cet écart est l'une des contraintes du cadre institutionnel national qui complique la prise en charge réelle des responsabilités.

La réforme devrait tenter de combler cette lacune institutionnelle et de clarifier les responsabilités en déterminant la répartition verticale des responsabilités entre le gouvernement fédéral, les États et les gouvernements locaux. Il devrait également clarifier et coordonner un cadre institutionnel très complexe de répartition des responsabilités entre les différentes sphères de l'administration locale.

- **La deuxième réforme** porte sur les transferts financiers. Le Soudan se caractérise par un décalage important entre le rôle que la Constitution tente d'attribuer aux collectivités locales et les recettes nationales allouées à ces collectivités locales. Ce déséquilibre vertical existe également entre le gouvernement fédéral et les États. Il est causé par l'écart entre le grand nombre de responsabilités transférées aux collectivités locales et les compensations y afférentes transférées. Ce déséquilibre peut également s'expliquer par la différence entre les revenus propres des États (ils ont de faibles flux de revenus) et les revenus du gouvernement fédéral (qui dispose de flux de revenus importants, par exemple l'impôt sur le pétrole et le revenu).

La réforme devrait également remédier aux déséquilibres horizontaux entre les États et les collectivités locales. Ces déséquilibres horizontaux sont causés par des capacités différentes à collecter des revenus propres (différences dans les besoins des populations en raison de différents niveaux de développement, de population, etc.) et les différents coûts impliqués dans la prestation de services publics locaux en raison des différentes conditions locales. La réforme devrait rendre les actions des ministères de tutelle plus compatibles avec la décentralisation fiscale et mettre l'accent sur des transferts financiers intergouvernementaux plus transparents, prévisibles, efficaces et équitables.

Une plus grande décentralisation fiscale est indissociable de la mise en place de modalités assurant le contrôle de la gestion financière des collectivités locales. Pour cette raison, la réforme devrait également aborder la manière dont le gouvernement central peut auditer les comptes locaux et dont les citoyens peuvent exercer un contrôle sur l'action du gouvernement local pour améliorer la qualité des dépenses publiques locales. Enfin, compte tenu de la nécessité d'accroître l'autonomie financière des collectivités locales, la réforme développera un volet sur la mobilisation des recettes propres des collectivités locales.

- **La troisième réforme** concerne l'administration des collectivités locales et le renforcement des capacités. La définition des responsabilités spécifiques des collectivités locales, puis l'élaboration d'un cadre de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel et une stratégie nationale de renforcement des capacités de l'administration locale permettront de développer les capacités institutionnelles locales.

La réforme devrait examiner le renforcement des capacités locales en mettant l'accent sur la comptabilité et l'élaboration de rapports.

- **La quatrième réforme** porte sur la stratégie urbaine. L'urbanisation a été très dynamique mais peu documentée au Soudan depuis l'indépendance. L'un des principaux objectifs de la stratégie urbaine devrait être de suivre, comprendre et projeter les tendances d'urbanisation afin d'avoir des stratégies d'urbanisation fondées sur les faits. Un deuxième objectif serait d'encourager les centres urbains à élaborer des stratégies de développement différenciées et de proposer un plan de gestion des modes d'habitat et des ressources techniques, humaines et financières associées.

- **La cinquième réforme** devrait porter sur l'équité entre les sexes. La détermination de quotas de représentation des sexes dans les élections locales contribuera à accroître le rôle des femmes dans la gouvernance locale.

- **La sixième réforme** concerne l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Les gouvernements locaux doivent être inclus dans les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique et avoir la possibilité d'accéder aux fonds climatiques. ■

### Bibliographie

- El-Hassan El-Battahani, Atta et Hassan Ali Gadkarim. Governance and Fiscal Federalism in Sudan, 1989–2015: Exploring Political and Intergovernmental Fiscal Relations in an Unstable Polity. Rapport Soudan RS 2017 : 1 p.44. Bergen : Chr. Institut Michelsen.
- Loi sur les autorités locales.
- La Constitution soudanaise de 2005.
- Banque mondiale État d'avancement de l'évaluation du projet de décentralisation fiscale, 2007.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Un certain nombre de dispositions législatives sont en conflit avec la constitution, ou certaines dispositions de la constitution ne sont pas mises en œuvre.....	2
3	Les assemblées locales et les organes exécutifs sont nommés.....	1
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales disposent d'une certaine latitude pour déterminer les taux des impôts existants, mais le gouvernement central est chargé de définir l'assiette fiscale des impôts existants, de créer de nouveaux impôts et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.....	2
6	Il existe un cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ou une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales ; mais ils ne concernent que quelques collectivités territoriales.....	2
7	Seules des règles et des dispositions légales partielles sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et elles ne sont pas systématiquement suivies.....	2
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Pas de stratégie urbaine nationale.....	1
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication des notations

Le Soudan du Sud est le pays le plus récent d'Afrique. Sa création émane du référendum de 2011 qui a réaffirmé le désir accablant de la partie sud du Soudan de faire sécession.

Bien que le Soudan du Sud n'ait pas actuellement de grandes villes et une grande population urbaine, cela devrait changer rapidement à mesure que le pays nouvellement indépendant se développe, à l'exception des inconvénients résultant des tensions politiques et du conflit en cours. Sa population urbaine s'élève à 2,5 millions de personnes, soit environ 20,2 % de la population totale en 2020. D'ici 2050, la population urbaine devrait atteindre environ 8,4 millions, ce qui représenterait environ 36 % de la population (*World Urbanization Prospects : the 2018 revision*). Le pays n'a pas de stratégie urbaine nationale dédiée.

Les origines de la décentralisation du Soudan du Sud remontent au CPA, dont l'alinéa 1.5.1.1 a établi un système de gouvernement décentralisé à plusieurs niveaux et a donc exigé que le gouvernement d'unité nationale le respecte et garantisse une importante décentralisation des pouvoirs. L'esprit de décentralisation a été repris et renforcé par la Constitution provisoire du Sud-Soudan de 2011, dont l'article 36.1 exige que le gouvernement du Sud-Soudan soit guidé par les principes de décentralisation et de dévolution du pouvoir au peuple à différents niveaux de gouvernement. La bonne mise en œuvre du système de gouvernement décentralisé a cependant été affectée par les troubles civils prolongés et intermittents résultant des conflits politiques et ethniques internes.

L'article 162.1 de la Constitution de 2011 déclare un système de gouvernement décentralisé qui établit les niveaux de gouvernement local, et l'art. 166.5 les spécifie comme comté, *payam* et *boma* dans les zones rurales et conseils communaux, municipaux et d'arrondissement dans les zones urbaines. Le Soudan du Sud est actuellement divisé en 32 États, 183 comtés, 540 *payams* et 2 500 *bomas*.

L'administration locale relève toutefois des États, dont les constitutions sont tenues (art. 166.1 conformément à l'article

47c) de légiférer davantage sur les structures, la composition, les finances, les fonctions, les rôles et les pouvoirs des autorités locales, y compris les pouvoirs des autorités locales, qui sont des institutions au niveau du gouvernement local sur les questions touchant les communautés locales (art. 168.1).

La loi de 2009 sur les collectivités locales énonce clairement les structures, les rôles, les fonctions et les pouvoirs des diverses collectivités locales. Sa mise en œuvre et celle des autres lois qui concernent la gouvernance locale est cependant limitée, inégale et parfois négociée en raison du conflit qui prévaut ; ce qui a eu un impact sur les moyens de communication et la prestation de services en général.

Les élections n'ont cependant pas eu lieu en raison de l'instabilité politique et pour la même raison, aucune élection n'a eu lieu à ce jour.

Le transfert de ressources est cependant erratique et irrégulier alors que les gouvernements centraux et des États continuent de réaffirmer leur présence et leur autorité dans la collecte et la gestion des ressources locales.

L'article 74 de la Loi sur les collectivités locales précise les sources à partir desquelles les collectivités locales peuvent générer des revenus et il s'agit en grande partie des taxes et impôts provenant des services et des propriétés du Conseil. Les gouvernements locaux n'ont cependant pas le pouvoir de déterminer de nouvelles taxes et d'accéder aux prêts et aux marchés financiers.

Le conseil des collectivités locales est également chargé d'établir les normes nationales pour le recrutement, la formation, le développement et l'évaluation du personnel des collectivités locales (124.2.c). Cependant, le cadre national et les normes fixés par le Conseil restent en grande partie non mis en œuvre en raison du manque de ressources et de capacités locales et aussi des mauvaises conditions de sécurité qui prévalent.

Bien que la loi sur les collectivités locales prévoie bien le principe de la participation citoyenne (Sec. 13.c), le pays ne dispose pas d'un cadre juridique/politique spécifiquement dédié à sa mise en œuvre.

Avec un taux d'urbanisation de 20,2 pour cent en 2020 et une projection de 36 pour cent en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*), le Soudan du Sud n'a pas de politique urbaine.

L'évaluation des performances des collectivités locales est censée être entreprise par le Ministère des collectivités locales, le Conseil des collectivités locales et les gouvernements des États. Ceci n'est cependant pas fait.

Le cadre institutionnel pour le changement climatique et la gestion de l'environnement en est encore à ses balbutiements. Le changement climatique s'est avéré être l'un des facteurs qui ont exacerbé le conflit prolongé au Soudan du Sud ; ce qui a donné lieu à plusieurs recommandations qui tendent à envisager des mesures censées remédier de manière significative à la non-implication des communautés locales et des plans dans l'atténuation et l'adaptation face aux changements climatiques. (Nhial Tiitmamer et al, 2018). Le changement climatique reste l'un des domaines traités de manière *ad hoc* et défragmentée par les gouvernements locaux, malgré l'existence de dispositions juridiques et politiques qui nécessitent la participation systématique de tous les niveaux de gouvernement.

L'article 163.7 de la Constitution de transition exige une participation d'au moins 25 pour cent des femmes dans les branches législative et exécutive du gouvernement aux niveaux national et étatique. Il n'existe pas de quotas ou de postes réservés au niveau local pour les femmes au Soudan du Sud (Quota Project, 2014). Bien que le Soudan du Sud dispose de lois et de politiques reconnaissant la place et le rôle des femmes dans la gouvernance locale, les lois et les autorités coutumières, qui exercent encore une influence considérable sur les communautés locales, restent très patriarcales.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 19 sur 48 points, le Soudan du Sud est un pays dont l'environnement est généralement défavorable à l'action des villes et des collectivités territoriales. Bien que la constitution transitoire du pays et la loi sur l'administration locale tendent à jeter des bases raisonnablement solides pour la décentralisation, l'actualisation de cet esprit n'a pas été possible en grande partie pour deux raisons : l'absence d'instruments de mise en œuvre et les tensions politiques prolongées et prolongées auxquelles le pays a été confronté depuis son indépendance. Par conséquent, entreprendre un réalignement ou une réforme politique et juridique peut ne pas donner grand-chose sans aborder le tableau plus large des tensions politiques et de l'instabilité dans le pays. Il existe de nombreuses bonnes dispositions qui visent à favoriser l'environnement propice à la décentralisation, mais qui restent non mises en œuvre en raison de la situation politique qui fait que le pays n'a pas pu mobiliser les ressources financières, humaines et infrastructurelles nécessaires pour des élections régulières et instaurer un environnement socio-politique sûr. Néanmoins, les domaines suivants nécessitent un réalignement ou une réforme.

- **La première réforme** est la décentralisation fiscale. Tout d'abord, il est nécessaire de redécentraliser les pouvoirs et responsabilités financiers qui avaient été initialement dévolus. La décentralisation fiscale est cependant plus visible au niveau de l'État. Considérant que le Soudan du Sud est un vaste pays avec des États géographiquement

très grands, il est vraiment nécessaire que davantage de pouvoirs et de responsabilités de décentralisation fiscale soient davantage décentralisés. L'un d'entre eux est le pouvoir des collectivités locales de jouer un rôle important dans la détermination et la gestion de leur assiette fiscale.

- **Deuxièmement**, la nécessité d'appliquer et d'instituer des réformes de la part des structures et des systèmes de redevabilité, dont beaucoup sont soit inexistantes soit dysfonctionnelles. L'aspect de l'organisation d'élections régulières, libres et équitables et le renforcement du système judiciaire dès le niveau local sont également au cœur de l'efficacité de telles réformes. Les réformes doivent aller au-delà des structures étatiques et prévoir des mesures exécutoires dont les processus impliquent la société civile et les communautés. Bien que les autorités traditionnelles largement réparties et respectées offrent partiellement la plate-forme pour la participation citoyenne, l'on constate que ces entités ont un champ restreint.

- **La troisième réforme** est l'égalité des sexes. Il existe une marge d'amélioration dans la prise en compte des considérations liées au genre dans la gouvernance locale. Comme cela a été le cas au niveau du gouvernement central et des États, l'attribution des quotas devrait également être étendue aux conseils des gouvernements locaux. Les femmes restent vulnérables et se classent parmi celles qui ont été continuellement affectées par les guerres civiles et les conflits politiques.

- **La quatrième réforme** est le changement climatique. Le Soudan du Sud connaît un temps nettement plus chaud et plus sec, et la combinaison de ces effets conduit à une augmentation de l'évapotranspiration et à davantage de sécheresses.

Des réformes sont proposées pour lutter contre le changement climatique. La politique climatique nationale devrait donner plus de place aux gouvernements locaux en leur permettant de gérer des programmes et des projets sur le changement climatique. La réforme devrait se focaliser sur l'élaboration par les collectivités locales de projets bancables et leur accès aux fonds climat. ■

### Bibliographie

- Constitution provisoire de la République du Soudan du Sud 2011.
- Constitution soudanaise de 2005 (PDF - 442.9 ko).
- Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA) Profil du pays. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/314/35>.
- James Hoth Mai, Nyathon, Nhial Tiitmamer et Augustino Ting Mayai. Rapport spécial : Changement climatique et conflits au Soudan du Sud. L'Institut Sudd, mai 2018.
- L'Accord de paix global (CPA) du Soudan de 2005.
- La Constitution de transition de la République du Soudan du Sud, 2011 (PDF - 481.1 ko).
- La loi sur les collectivités locales de 2009.
- La loi sur les élections nationales de 2012, Loi n° 39.
- Organisation des Nations Unies. Soudan du Sud : premier rapport sur l'état de l'environnement et les perspectives 2018.
- Rapport 2013 sur les droits de l'homme au Soudan du Sud.
- South-Sudan Local-Government-Act-2009 (PDF - 6.6 Mo).
- Worldometers. Population du Soudan du Sud. <http://www.worldometers.info/world-population/south-sudan-population/>.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	La législation est instable et incohérente.....	1
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Le transfert de ressources aux collectivités territoriales et leur répartition entre les collectivités territoriales sont clairs et prévisibles, avec une utilisation déterminée au niveau national (transferts conditionnels).....	3
5	Les collectivités territoriales ont une certaine latitude pour déterminer l'assiette et les taux d'imposition existants, mais le gouvernement central est responsable de la fixation des nouveaux impôts et de l'accès aux prêts et aux marchés financiers.....	3
6	Il existe un cadre de référence national qui s'applique à toutes les collectivités territoriales du pays définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales, ainsi qu'une stratégie nationale pour la formation et la promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	4
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	La législation nationale sur la participation citoyenne existe et est appliquée.....	4
9	Il existe une législation sur la mesure des performances des collectivités territoriales, mais les performances sont évaluées par l'autorité chargée de superviser les collectivités territoriales.....	3
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays prévoit 3 des mécanismes d'égalité des sexes.....	3
12	Le pays ne prévoit aucun ou seulement 1 des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

La Tanzanie est une république unitaire avec deux gouvernements : le gouvernement de la République-Unie de Tanzanie et le gouvernement de Zanzibar. En Tanzanie, la politique de décentralisation a été élaborée dans les années 1990 et s'inscrit dans une réforme plus large de la fonction publique et de la libéralisation économique du pays. La politique de réforme des collectivités locales a été approuvée en 1998 et est soutenue depuis les années 2000 par le Programme de réforme des collectivités locales (LGRP).

Les articles 145 à 146 (chapitre 8) de la Constitution de la Tanzanie consacrent officiellement la décentralisation. En tant que confédération bipartite, chacun des deux gouvernements a son propre ministère et ses propres lois, la décentralisation étant une question ne relevant pas de l'union. Les principales lois sur les collectivités locales en Tanzanie continentale sont : la loi de 1982 sur les collectivités locales (autorités de district) et la loi de 1982 sur les collectivités locales (autorités urbaines), qui ont toutes deux été considérablement modifiées par l'Acte n° 9 sur les lois sur les collectivités locales (amendements divers) de 1999. Le projet de loi 45.2d portant la loi de 2014 sur les autorités locales de Zanzibar a été présenté à l'Assemblée en octobre 2014 pour remplacer la loi de 1995 sur les conseils municipaux de Zanzibar et la loi de 1995 sur les conseils de district et de ville. La dualité dans la législation sur la décentralisation fait partie des défis du cadre institutionnel de l'administration locale dans le pays.

En Tanzanie continentale, il existe 37 conseils urbains (19 municipalités, 15 conseils communaux et trois villes) et 133 conseils de district ruraux. Au sein de Zanzibar, il existe quatre autorités urbaines : trois conseils municipaux sur l'île de Pemba et une municipalité sur l'île d'Unguja. Les Conseils et les organes exécutifs de toutes les autorités locales en Tanzanie sont systématiquement élus, les dernières élections locales ont eu lieu en 2019.

La quatrième amélioration concerne les transferts financiers du gouvernement central aux gouvernements

locaux. En Tanzanie, il existe quatre types de subventions du gouvernement central aux gouvernements locaux ; trois sont récurrents et l'autre pour le développement du capital. Les subventions récurrentes sont subdivisées en émoluments personnels, autres charges et subventions. Une petite partie (20 %) de ces transferts est inconditionnelle, et la plus grande partie (80 %) consiste en des subventions conditionnelles qui sont réservées à la mise en œuvre de diverses politiques et programmes sectoriels.

La Tanzanie est l'un des rares pays africains où les collectivités locales disposent d'une autonomie significative pour créer des impôts et taxes, malgré l'exigence d'une approbation préalable par le ministère de tutelle.

Les gouvernements locaux sont audités chaque année et des rapports sont soumis au Parlement de la République-Unie de Tanzanie.

Le renforcement des capacités des autorités locales est assuré par diverses interventions mises en œuvre dans différents cadres politiques nationaux, notamment le Programme de réforme des collectivités locales, dont la troisième phase devrait commencer en 2019. Le renforcement des capacités est également guidé par le Statut du personnel des collectivités locales de 2000 et le Statut du personnel de la fonction publique de 2003.

Les modifications apportées à la loi de 1982 sur les collectivités locales (autorités de district) prévoient que les conseils organisent des audiences publiques pour que les populations interrogent les dirigeants et les autorités publiques. Les conseils sont également habilités à établir des conseils de services, ouverts à tous les citoyens de la région, offrant la possibilité d'influencer la prestation de services.

La Tanzanie est l'un des rares pays à évaluer la performance des collectivités locales dans la prestation de services publics locaux. L'évaluation de routine a cependant été affectée par le passage du LGRP à la troisième phase. L'évaluation du gouvernement est complétée par

l'initiative du programme de récompense des maires de CGLU Afrique, qui se tient en Tanzanie depuis 2015.

La stratégie urbaine nationale a été élaborée par la commission de planification pour orienter le développement social et économique à l'horizon 2025.

En Tanzanie, au moins 30 pour cent des sièges sont réservés aux femmes dans les organes de gouvernance locale.

Le cadre institutionnel à travers le bureau du Vice-président et le ministère des gouvernements locaux prévoit l'inclusion des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre de l'agenda national sur le changement climatique.

## Domaines à améliorer

Avec une note de 36 points sur 48, la Tanzanie fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais où quelques améliorations sont nécessaires.

- **Premièrement, il est proposé** que la législation sur les collectivités locales soit harmonisée avec d'autres lois relatives aux besoins et aux interventions des collectivités locales. Il est tout aussi important que le cadre juridique décrive clairement et plus précisément les responsabilités et les fonctions des principales parties prenantes dans la prestation de services locaux. Il s'agit notamment de l'administration régionale, des autorités locales et des ministères, agences et départements nationaux.

Le Programme de réforme de l'administration locale tente depuis plus de dix ans de consolider la législation éparses des collectivités locales dans un document unique et englobant et d'harmoniser la législation, sans grand succès. En l'absence de dispositions juridiques inscrites dans la Constitution, il reste difficile de mettre en œuvre le projet de politiques de 1998. Les réformes devraient se concentrer sur les lois et règlements sur le gouvernement local ainsi que sur d'autres lois qui ont un impact sur le processus de décentralisation.

- **La deuxième amélioration** suggérée est d'harmoniser les régimes fiscaux locaux et nationaux. Alors que les collectivités locales tanzaniennes disposent de pouvoirs étendus en matière de fiscalité locale, elles sont confrontées à plusieurs contraintes. Tout d'abord, le nombre de taxes et prélèvements locaux varie entre 25 et 60 selon les communes. De même, les taux appliqués varient également entre les conseils locaux. En plus de ces distorsions entre districts, certaines activités sont confrontées à une double imposition, ce qui constitue un frein à l'efficacité économique. La loi stipule que les entités économiques paient des impôts au gouvernement central et aux gouvernements locaux. Cependant, il ne semble pas y avoir une coordination optimale entre le gouvernement central et les gouvernements locaux sur les régimes fiscaux.

La situation est aggravée par certaines incohérences entre les objectifs des politiques nationales et locales, par exemple en matière d'exportation. Il est en outre proposé qu'une telle réforme s'attaque également à l'assiette fiscale locale limitée et rationalise les impôts locaux dans le but d'améliorer les recettes fiscales, qui ne représentent actuellement pas plus de 10 pour cent des budgets locaux. Le contrôle de la chaîne fiscale par les collectivités locales rend très coûteuse la collecte des impôts locaux. Les frais de perception des impôts locaux peuvent atteindre 80 pour cent des sommes perçues, voire 100 pour cent dans certains districts.

- **La troisième amélioration** proposée concerne le régime du personnel des collectivités locales. Il est reconnu que la Tanzanie a une politique de dotation en personnel largement unifiée, dans laquelle les chefs de la fonction publique du gouvernement local et d'autres cadres supérieurs et intermédiaires sont recrutés, nommés et gérés par le centre. Si les conseils de districts ont un rôle à jouer dans ce processus, notamment en matière d'action disciplinaire, une bonne décentralisation passe par la déconcentration des fonctions administratives. Les fonctionnaires sont parmi les éléments centraux des systèmes de prestation de services locaux et devraient donc être sous le contrôle des conseils locaux qu'ils servent.

- **Le cinquième axe d'amélioration** proposé concerne le développement urbain. En 2020, la population urbaine représentait 35,2 % de la population totale du pays ; selon les estimations de l'ONU, 55,4 % de la population vivra dans des zones urbaines en 2050 (*World Urbanization Prospects : the 2018 Revision*). La Tanzanie est confrontée à la fois à une croissance démographique importante et à une urbanisation rapide. La réforme doit trouver les moyens de financer le développement d'une économie de plus en plus urbaine.

- **La sixième amélioration** est la localisation de l'agenda climatique des objectifs de développement durable (ODD) et des contributions déterminées au niveau national (CDN) de l'Accord de Paris. À cet égard, les gouvernements locaux et régionaux doivent être considérés comme des « partenaires essentiels » du gouvernement central. Cela appelle à une « intégration » de la participation des collectivités territoriales aux politiques et programmes sectoriels. Le gouvernement doit également tirer parti du système décentralisé pour collecter et soumettre des données, renforcer les capacités en termes d'informations et bâtir de nouveaux systèmes d'atténuation du changement climatique. ■

### Bibliographie

- Aiko, Rose, Hervé Akinocho et Mogopodi Lekorwe. "Job performance of MPs, local councillors: Are representatives serving voters or themselves?" Afrobaromètre Cycle 6, Dépêche n° 115, Nouvelles données de 36 pays africains. 15 septembre 2016.
- Anosisye, MK. 2017. "Decentralization by Devolution: Perception of Councilors on Their Exercise of Fiscal Decision-Making Authority in Local Government Authorities in Tanzania." J Pol Sci Pub Aff 5: 242. doi: 10.4172/2332-0761.1000242.
- Banque mondiale. Document d'évaluation du projet de villes stratégiques en Tanzanie.
- Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Profil pays.
- Constitution de la Tanzanie, 1977.
- CGLU. 2016. Profil des pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale. [https://www.uclg.org/sites/default/files/golddiv\\_en.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/golddiv_en.pdf).
- Loi de 1982 portant sur les collectivités locales (autorités de district).
- Loi sur les collectivités locales (autorités urbaines) de 1982, modifiée en 1999 par la loi (n° 9) de 1999 portant lois sur les collectivités locales (amendements divers).
- Odd-Helge Fjeldstad, Lucas Katera, Jamal Msami et Erasto Ngalewa. 2010. Local Government Finances and Financial Management in Tanzania: Empirical Evidence of Trends 2000 – 2007. Rapport sur la pauvreté, document spécial 10/2. [http://www.repoa.or.tz/documents/10-2SP\\_LR.pdf](http://www.repoa.or.tz/documents/10-2SP_LR.pdf).
- Rapport d'inventaire pour le plan national d'adaptation (<https://www.vpo.go.tz/publications/environmental-documents>).

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus, mais pas forcément sur tout le territoire national.....	3
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales...	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

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 une forme d'État unitaire fortement décentralisé pour le Tchad. Ces recommandations ont été approuvées par la population le 31 mars 1996 par l'adoption de la Constitution de 1996, révisée en 2005.

La Constitution tchadienne de 2018, dans son titre XIII « Des collectivités Autonomes » et en son article 198, établit deux types de collectivités territoriales : les communes, et les provinces.

Jusqu'à présent, le pays est découpé en 23 régions, 65 départements et plus de 280 communes. La nouvelle Constitution stipule qu'une loi organique détermine le nombre, les dénominations et les limites territoriales de ces entités autonomes.

En plus de leur 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 6 ans, mais les exécutifs sont élus au sein des assemblées pour un mandat de 3 ans, renouvelable une fois.

Sur la base du principe de subsidiarité, les Collectivités autonomes ont des compétences exclusives et des compétences partagées avec l'État, dans les conditions fixées par une loi organique. Les collectivités autonomes, dans leurs domaines de compétences respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités autonomes s'effectue conformément aux dispositions de la présente Constitution et par la loi relative aux intérêts locaux et nationaux.

Les élections municipales ont été reportées 5 fois avant finalement d'être organisées en janvier 2012. Seuls 42 communes ont été concernées par ces élections locales. Ce sont les 23 chefs-lieux de région auxquels se sont ajoutés les 10 arrondissements de la ville de Ndjamena et la commune de Ndjamena elle-même, ainsi que 9 autres villes chefs-lieux de départements ayant au moins 20 000 habitants.

Les 58 assemblées et exécutifs restants sont nommés par le pouvoir central. Compte tenu de la situation sociopolitique nationale, les élections communales ont été régulièrement reportées ; les conseils et les exécutifs issus des élections de 2012 demeurent toujours en poste.

Depuis 2014, la subvention destinée aux communes au titre des dotations de fonctionnement est versée. Les communes reçoivent en plus des ressources du :

- i. Fonds d'entretien routier (FER), qui finance l'entretien de la voirie primaire prioritaire urbaine),
- ii. Fonds spécial pour l'environnement (FSE), qui finance les projets des communes en lien avec la protection de l'environnement, et
- iii. Fonds de développement local (FODELOC), qui finance des projets sous le thème « l'économie sociale et solidaire ». Une étude sur la mise en place d'un fonds de financement des collectivités territoriales décentralisées est en cours.

La fiscalité locale est fixée dans la Constitution ; les assiettes, base et taux sont définis par l'Assemblée nationale et leur produit est collecté par les services déconcentrés de l'État. Les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre.

La décentralisation tchadienne est fortement handicapée par le faible niveau institutionnel des collectivités locales. Il existe un référentiel de métiers adopté en 2015 et une stratégie nationale de renforcement des acteurs de la décentralisation élaborée en 2013.

Les différents textes sur 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 ; 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 sur la décentralisation au Tchad.

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. Le pays est faiblement urbanisé, 23,5 % de la population vit dans les villes en 2020 ; les projections du département des affaires économiques et sociales des Nations Unies donnent un niveau d'urbanisation de 39,3 % à l'horizon 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). Une politique nationale de l'aménagement du territoire, du développement urbain et de l'habitat pour la période 2017-2035 est en cours de finalisation. Avec le faible taux d'urbanisation, la position décentrée d'une capitale toujours plus importante, les agglomérations de second rang en grande partie délaissées par les pouvoirs publics, le défi de l'aménagement du territoire est important, la Politique Urbaine devrait ainsi mettre l'accent sur la mise en place d'une politique de pôles d'équilibre et d'aménagement du territoire.

Au Tchad, sous peine d'irrecevabilité, les listes de candidature aux élections législatives et locales sont composées d'au moins 30 % de femmes (Ordonnance n° 12/PR/2018).

Au Tchad, il n'y a pas de dispositions qui intègrent les collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note globale de 24 sur 48, le Tchad fait partie des pays dont l'environnement favorable aux villes et autorités locales requiert des réformes substantielles. Six réformes majeures sont proposées afin de rendre l'environnement institutionnel plus favorable aux villes et autorités territoriales.

- **La première réforme** concerne les collectivités autonomes. Elle doit s'appesantir sur le découpage des communes et des provinces et sur leurs compétences, les règles relatives aux statuts juridiques, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités autonomes, et, aux rapports avec le pouvoir central, à leurs compétences exclusives et celles partagées avec l'État. Pour éviter les conflits entre les collectivités autonomes et l'État, la réforme devrait définir les limites précises des compétences des gouverneurs de provinces et des administrateurs délégués placés auprès des provinces et des communes qui « au nom du gouvernement, assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales, et exercent le contrôle administratif dans le respect du principe d'autonomie ».

- **La deuxième réforme** concerne les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ils sont prévus par l'article 209 de la Constitution de 2018 : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités autonomes s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités autonomes est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités autonomes. La réforme doit tout d'abord actualiser l'étude d'évaluation du coût des compétences transférées afin de mieux proportionner les transferts financiers. La réforme devrait ensuite élaborer les décrets et arrêtés d'application nécessaires à l'opérationnalisation de ces transferts.

- **La troisième réforme** devrait s'intéresser au renforcement des capacités institutionnelles des

administrations locales. L'insuffisance en personnel qualifié dans les communes est une contrainte majeure à la mise en œuvre d'une décentralisation axée sur la prestation 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'État. Très peu de cadres communaux sont bien formés, et les rares en place, quittent rapidement les communes pour de meilleures conditions de travail. Afin de faire face au problème de formation de certains cadres qui occupent des postes stratégiques, les autorités tchadiennes ont décidé de prendre part à des initiatives internationales de renforcement de capacités dans le cadre d'organismes (tels que l'AIMF, le PDM et autres) et de renforcer l'École nationale d'administration (ENA). Cette réforme pourrait ainsi faire le point des besoins en matière de formation et proposer une stratégie alliant formation continue et formation initiale.

- **La quatrième réforme** concerne les ressources propres des collectivités territoriales. La législation tchadienne prévoit un champ de ressources propres déterminé par l'Assemblée nationale ; elle précise notamment les taxes et impôts que les collectivités doivent percevoir directement. Elles sont nombreuses, pas moins d'une douzaine, comptant entre autres, la taxe foncière, la licence et la patente. 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 si les collectivités ne maîtrisent ni l'assiette et moins encore, l'émission ou le recouvrement des rôles émis par la Direction générale des impôts et recouverts par les agents du Trésor public. Les communes sont donc totalement exclues de la chaîne fiscale, ce qui est une contrainte à la mobilisation des ressources. La réforme s'attellerait ainsi à élargir le champ fiscal propre aux collectivités territoriales et à renforcer leur implication dans la gestion des impôts locaux.

- **La dernière réforme** concerne la contribution des collectivités territoriales à la lutte contre le changement climatique. La réforme devra considérer un appui technique pour la réalisation de plans territoriaux climat ainsi que faciliter l'accès des collectivités autonomes aux fonds climat. ■

### Bibliographie

- Constitution de 2018.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, DGLU.
- <https://urbanpolicyplatform.org/national-urban-policy-database/#table>.
- Loi n° 002/Pr/2000 du 16 février 2000 portant sur les statuts des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 003/Pr/2000 du 16 février 2000 portant sur le régime électoral des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 007/Pr/2002 du 5 juin 2002 portant sur les statuts des communautés rurales.
- Loi n° 011/Pr/2004 du 7 juin 2004 portant sur le régime financier et fiscal des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 012/Pr/2004 du 7 juin 2004 portant sur le régime comptable des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 009/Pr/2005 du 15 juillet 2005 portant sur le statut particulier de la ville de Ndjamena.
- Local Development Program Support Project 2, Project Appraisal Document, World Bank.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, 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 tout le territoire.....	4
4	Transferts inexistant ou erratiques et irréguliers.....	1
5	Marges de manœuvre laissées théoriquement aux collectivités territoriales pour le taux des impôts existants, la base et l'assiette des impôts existants et nouveaux relèvent du domaine de l'État, le recours à l'emprunt et au marché financier demeurent théoriques.....	2
6	Il n'existe ni référentiel national des métiers des collectivités territoriales, ni stratégie nationale de formation.....	1
7	Existence de dispositifs légaux et réglementaires concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales et exigeant des audits réguliers et indépendants desdites collectivités territoriales 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, qui n'est cependant pas mise en œuvre.....	3
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
11	Le pays ne prévoit aucun ou 1 seul des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne prévoit aucun ou 1 seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

Le texte qui consacre l'ancrage de la décentralisation au Togo est la Constitution de la 4<sup>e</sup> République, adoptée le 14 octobre 1992. Elle adopte 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 décentralisation dans le respect de l'unité nationale. La dernière modification de la constitution qui date de 2019 a ramené le nombre de collectivités territoriales à deux niveaux. Il s'agit de la commune et de la région. La préfecture a été supprimée. Seules les communes sont opérationnelles.

La loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, adoptée le 13 mars 2007 consacre la libre administration des collectivités territoriales et a défini deux types de communes : la commune urbaine abritant le chef-lieu de préfecture et la commune rurale ayant pour base territoriale le canton. Une modification est intervenue, depuis, à la suite de l'adoption de la loi n° 2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de nouvelles communes au Togo. Cette loi supprime la distinction faite entre les communes. Il n'existe plus de communes urbaines et rurales. La loi sur la décentralisation de 2007 a été modifiée en 2018 et en 2019.

La volonté de relance du processus s'est concrétisée par l'adoption de la feuille de route de la décentralisation en 2016. Cependant, le grand enjeu a été la matérialisation de cette volonté politique par l'organisation des élections locales, dont les dernières datent de plus d'une trentaine d'années, précisément en 1987. Elles ont finalement été tenues le 30 juin 2019. Au total 117 communes disposent à ce jour de conseils communaux élus.

Le transfert des compétences aux collectivités locales est partiel. La loi de 2019 sur la décentralisation détermine trois types de compétences pour les collectivités territoriales. Il s'agit des compétences propres des collectivités territoriales, des compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales et des compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales. Les modalités d'exercice des compétences partagées et les compétences

transférées ne sont pas encore fixées par décrets tels que le prévoit la loi.

Au Togo, un mécanisme de transfert financier est mis en place en faveur des collectivités locales depuis 2020 par le Fonds d'Appui aux collectivités territoriales (FACT) dont les modalités d'organisation et de fonctionnement ont été fixées par un nouveau décret en 2019. Les communes ont eu en 2020 des dotations de fonctionnement, des dotations de base et des dotations de péréquation.

La fiscalité locale au Togo comprend une multitude de taxes : les taxes sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe professionnelle, la patente, la taxe complémentaire sur salaire, la taxe sur la distribution de l'eau et d'électricité, la taxe sur les spectacles, jeux et divertissements, la taxe sur l'exploitation des entreprises locales de communication, etc.

Les communes disposent pour leur grande part d'agents peu qualifiés. Bien qu'une stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales ne soit pas clairement définie, il est à souligner qu'une filière dédiée à la gestion des collectivités locales est ouverte en 2019 à l'École Nationale d'Administration (ENA).

Les audits des comptes financiers des collectivités locales ne sont pas généralisés. Toutefois la loi sur la décentralisation prévoit des contrôles exercés par les institutions spécialisées de l'État. Le compte de gestion des collectivités territoriales est transmis chaque année pour examen à la Cour des comptes. Spécifiquement au FACT, le décret y étant relatif stipule que l'utilisation des dotations par les collectivités territoriales est soumise à la vérification des corps de contrôle de l'État. En outre les audits externes sont prévus sur l'utilisation des fonds du FACT par les collectivités territoriales.

La loi de la décentralisation institue le bureau du citoyen pour le contrôle de l'action publique locale par les citoyens. Il devrait être mis en place dans chacune des 117 communes. Mais aucun n'est opérationnel à ce jour, faute d'arrêtés précisant les modalités de son organisation et de son fonctionnement.

Le décret relatif au FACT a prévu une dotation de performance au profit des collectivités territoriales.

Cependant, il n'existe aucun mécanisme d'évaluation des performances des collectivités locales.

Le Togo a adopté la stratégie nationale du logement, la politique nationale de l'habitat et du développement urbain et le Code foncier et domaniale. Mais leur mise en œuvre reste timide.

Sur le plan de l'égalité des sexes, le Togo a voté en 2013 une loi sur la parité. Le code électoral, révisé en 2019 a pris en compte également cette parité.

Quelques acquis relatifs à la promotion des femmes : Femme, Premier Ministre ; Présidente de l'Assemblée nationale ; Présidente de la fédération des communes du Togo ; 198 femmes élues locales ; 12 femmes maires.

Le Togo ne prévoit aucun dispositif de prise en compte des collectivités locales dans la lutte contre le changement climatique. Cependant, il faut noter le lancement en octobre 2017 de la campagne nationale de renforcement de capacités des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN).

## Propositions de réforme

Avec une note de 26/48, le Togo fait partie des pays où l'amélioration de l'environnement institutionnel favorable aux villes et collectivités territoriales passe par des réformes structurelles.

- **La première piste de réforme** est l'élaboration de textes complémentaires sur les répartitions des compétences entre la commune, la région et l'État. La commune et la région partagent plusieurs domaines de compétences avec une certaine forme de distinction entre les échelles communale et régionale. Une clarification est nécessaire afin d'éviter d'éventuels conflits de compétences. Les textes relatifs aux modalités d'exercice des compétences partagées et transférées n'ont pas encore été adoptés. L'exercice des compétences propres par les collectivités territoriales nécessite également des clarifications en vue d'harmoniser la compréhension des attributions de chaque acteur. Dans un contexte de plusieurs niveaux de collectivités territoriales, il est important de définir la subsidiarité et son financement ; ce sera l'objectif de cette première réforme. Les régions n'ont jamais été opérationnelles en tant que collectivités territoriales.
- **La deuxième piste de réforme** a trait au transfert des ressources financières de l'État aux collectivités territoriales. La loi de décentralisation a transféré des compétences aux collectivités territoriales. Toutefois, l'effort de l'État pour transférer les ressources aux communes n'est pas à la hauteur des besoins et des attentes des communes. Les transferts financiers octroyés aux communes restent faibles au regard des niveaux souhaités d'investissement. Face à la faiblesse de leur budget, beaucoup de communes se contentent uniquement de la dotation d'investissement du FACT pour le financement de leur projet d'investissement.
- **La troisième piste de 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 territoriales ne sont pas ancrées dans la pratique annuelle des institutions chargées de les appliquer. Les audits ne se font qu'exceptionnellement et généralement à l'occasion de soupçons de mauvaise gestion. Les modalités d'évaluation des performances des

collectivités territoriales dans la prestation des services publics locaux ne sont pas encore mises en place. Le principe de redevabilité des responsables locaux vis-à-vis de leur population n'est pas totalement vulgarisé et matérialisé.

- **La quatrième piste de réformes** 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. Avec un taux d'urbanisation de 42,8 % en 2020, les projections du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (*World Urbanization Prospects: the 2018 Révision*) suggèrent un taux d'urbanisation de près de 60,6 % en 2050. Ces données montrent la nécessité d'adopter une approche positive et anticipée de l'urbanisation. La mise en œuvre de la stratégie urbaine nationale élaborée sous l'égide du ministère de l'urbanisme devrait contribuer à la réalisation de cette réforme.
- **La cinquième réforme** concerne l'égalité de genre. La participation des femmes représente également un axe de réforme sur lequel le pays doit encore faire des efforts, même si les associations féminines sont très actives sur cette question. L'application des dispositions relatives à la participation des femmes demeure un défi important qui doit être relevé par les institutions en charge de l'organisation des élections.
- **Enfin, une dernière réforme** doit viser une meilleure implication des collectivités locales dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre les effets du changement climatique. La réalisation effective des CDN implique que les collectivités territoriales soient responsabilisées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'actions concrets et mesurables répondants aux critères du MNV (mesure, notification et vérification), tel que précisés dans l'Accord de Paris ; ce qui n'est pas encore le cas au Togo. ■

## Bibliographie

- Constitution du 14 octobre 1992, révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002, modifiée par la loi n°2007-008 du 07 février 2007 et modifiée par la loi n°2019-003 du 15 mai 2019.
- Décret n°2019-087/PR du 11 juin 2019 portant sur les modalités de convocation et mission de la première réunion des conseillers municipaux et fixant le cadre général du règlement intérieur du conseil municipal.
- Décret n°2019-130/PR du 09 octobre 2019 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds d'appui aux collectivités territoriales.
- Décret n°2020-036/PR du 16 mai 2020 fixant les taux de répartition des recettes fiscales et des recettes de prestations de services entre les communes, les districts autonomes et le fonds d'appui aux collectivités territoriales.
- Décret n°2020-070/PR du 22 septembre 2020 portant modification du décret n°2017-144/PR du 22 décembre 2017 fixant le ressort territorial et chef-lieu des communes des régions maritimes et des savanes.
- Décret n°2020-071/PR du 22 septembre 2020 portant sur l'approbation des critères de répartition des dotations du fonds d'appui aux collectivités territoriales (FACT).
- Loi n°2017-008 du 29 juin 2017 portant sur la création de communes, modifiée par la loi n°2019-001 du 09 janvier 2019.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	Constitution mentionnant explicitement les collectivités territoriales, mais renvoyant la définition des responsabilités au niveau de la législation.....	3
2	Tous les pouvoirs et responsabilités sont clairement définis en lien avec la constitution, mais certaines lois statutaires et décrets pertinents manquent.....	3
3	Assemblées locales et exécutifs élus sur tout le territoire.....	4
4	Montant des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou répartition entre les collectivités territoriales prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Ressources décidées et collectées par le niveau central.....	1
6	Il existe un référentiel national des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources Humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a intéressé jusqu'ici que quelques collectivités territoriales.....	3
7	Une partie seulement des dispositifs concernant la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales existent et ils ne sont pas systématiquement appliqués.....	2
8	Pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais existence de cadres de dialogue et de concertation organisés localement..	2
9	Pas d'évaluation de la performance des collectivités territoriales.....	1
10	Réflexion sur l'urbanisation au niveau national, mais stratégie urbaine non encore définie.....	2
11	Le pays prévoit trois des dispositifs en matière de promotion de l'égalité des sexes.....	3
12	Le pays ne prévoit aucun ou un seul des dispositifs en matière de lutte contre le changement climatique.....	1

## Justification de la notation

La nouvelle Constitution indique dans l'article 131 du Chapitre 7 que « le pouvoir local est fondé sur la décentralisation, concrétisée par des Collectivités Locales (CL) comprenant des municipalités, des régions et des districts couvrant l'ensemble du territoire de la République ».

Voté à l'unanimité, le chapitre 7 de la Constitution du 27 janvier 2014 consacre la décentralisation. Selon l'article 66 du Code des Collectivités Locales. Un plan pour le programme d'appui à la décentralisation est développé dans une loi d'orientation fixant les objectifs et les moyens alloués.

Le gouvernement prépare un rapport annuel d'évaluation sur l'état d'avancement de la réalisation de la décentralisation et l'appui qui lui est apporté. Ledit rapport est soumis à l'Assemblée des représentants du peuple avant le 15 février de l'année suivante.

Des décrets successifs de 2015-2016 ont institué la communalisation intégrale du territoire national avec la création de 86 nouvelles communes ainsi que l'extension de 191 des 264 communes existantes.

Enfin est institué un Haut Conseil des collectivités locales et un Code des collectivités locales est promulgué par la loi organique N°2018-29 du 09 Mai 2018.

Au niveau déconcentré, le territoire compte 24 gouvernorats subdivisés en 264 délégations couvrant l'ensemble du territoire national, elles-mêmes subdivisées en 2073 secteurs ou imadats. Les conseils régionaux (périmètres des gouvernorats) sont des CL partiellement décentralisés et sont présidés par le gouverneur, représentant direct du chef de l'État. Ils sont composés d'élus « indirects », Maires des communes de la région, députés élus de la circonscription correspondant au gouvernorat et des directeurs régionaux relevant des Ministères et des représentants des plus grandes organisations nationales (UGTT, UTICA). Cette situation devrait changer avec les prochaines élections régionales. Seules les 350 communes sont juridiquement décentralisées, mais restent financièrement dépendantes du pouvoir central.

Selon le Code des Collectivités Locales, les communes ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'autorité centrale ou transférées par elle. Une loi prise après avis du Haut Conseil des collectivités locales détermine les conditions et procédures d'exécution des compétences partagées. Tout transfert de compétence ou son extension au profit des CL est déterminé par la loi.

Tout transfert de compétence ou son extension est accompagné d'un transfert de crédits et de moyens adéquats avec les charges qui en découlent pour les CL.

Le CCL prévoit plusieurs mécanismes de gouvernance ouverte et de participation citoyenne : Les manuels de participation citoyenne dans les Plans d'investissements communaux ; les commissions municipales sont obligatoirement participatives- Art. 78 CCL.

Le Décret 401 du 06 Mai 2019 fixant les procédures et conditions de la mise en œuvre de la démocratie locale en application de l'article 30 du CCL fixe le régime-type des procédés de la démocratie participative. Le Décret gouvernemental n° 2018-1060 du 17 décembre 2018, fixant les modalités et procédures de publication des actes et documents y afférents au Journal Officiel des collectivités locales et sur les sites électroniques des collectivités locales et de leur affichage.

Les élections locales tenues en mai 2018 ont permis de remplacer les délégations spéciales nommées par des élus dans les 350 communes du pays.

Les collectivités locales ne disposent pas d'un pouvoir fiscal étendu ; elles ne peuvent généralement pas changer la base, mais elles sont habilitées à fixer le tarif/taux de plusieurs taxes, compte tenu soit d'un tarif {ou d'un taux} minimum, d'un tarif plafond ou d'une fourchette fixée par décret 805 du 13 Juin 2016. Il s'agit de (taxe particulière de stationnement, taxe sur l'enlèvement des ordures assimilées au ménagères selon des conventions établies). La collecte du produit des impôts locaux est de la responsabilité exclusive des services déconcentrés de l'État.

Le système financier des CL comprend une composante importante de transfert de l'État central, à travers l'appui

financier annuel qui remplace le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL).

Un Arrêté N° 29 du 29 Mars 2019 des Ministres des finances et des Affaires locales et de l'environnement modifie l'arrêté du 22 Juin 2018 relatif à la fixation des critères de la répartition du montant d'appui financier annuel du budget de l'ETAT, entre les CL.

Les subventions d'investissement sont gérées également par la Caisse des prêts et de soutien des Collectivités Locales (CpsCL), sont attribuées sous réserve du respect des conditions minimales requises et d'une évaluation de la performance des CL selon des critères prédéterminés. Le décret n° 2014-3505 du 30 septembre 2014, fixant les conditions d'attribution des prêts et d'octroi des subventions par la caisse des prêts et de soutien des collectivités locales.

La Caisse des prêts et de soutien aux collectivités locales (CpsCL) et le Centre de Formation et d'Appui à la Décentralisation (CFAD), sous tutelle du ministère des Affaires Locales et de l'environnement sont chargés du financement des investissements municipaux et de la formation des agents et élus communaux. Le CFAD s'est doté d'un référentiel des métiers des CL et de nouveaux locaux bien équipés, et collabore étroitement avec la CpsCL et la Fédération Nationale des Communes Tunisiennes (FNCT) pour préparer les communes à assumer leurs nouvelles responsabilités et compétences.

La Cour des comptes est chargée, avec les services concernés des ministères des Finances et des Affaires Locales et de l'environnement, des audits financiers des collectivités territoriales. D'autres part douze (12) chambres de première instance subsidiaires du tribunal administratif ont été créées aux régions et sont déjà ouvertes. Cependant, les contrôles des comptes des collectivités ne sont pas systématiques.

La participation citoyenne est l'une des conditions d'attribution des subventions de l'État et toute violation de cette condition est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Avec un taux d'urbanisation de 69,6 % en 2020 et des tendances qui suggèrent un taux d'urbanisation de 80,2 % à l'horizon 2050 (World urbanization prospects : the 2018 Revision), la Tunisie se doit de renouveler sa réflexion et son ancienne stratégie urbaine.

Le gouvernement tunisien a instauré pour le dernier scrutin local des listes paritaires entre femmes et hommes, y compris pour les têtes de listes de chaque parti ou coalition. Une centaine de listes ont été écartées pour non-respect de la parité.

Les collectivités locales tunisiennes ne sont pas impliquées dans les programmes nationaux de lutte contre le changement climatique.

## Propositions de réforme

Avec une note générale de 27 sur 48, la Tunisie fait partie des pays dont les avancées vers un environnement favorable aux villes et collectivités territoriales nécessitent d'importants efforts de réformes. L'amélioration de l'environnement des villes et collectivités territoriales passe par la mise en œuvre des réformes suivantes.

- **La première réforme** est l'opérationnalisation des dispositions de la Constitution. Malgré une Constitution globalement favorable à la décentralisation, la vision globale fait encore défaut en Tunisie. Appréhendée essentiellement dans ses dimensions politique et administrative, elle n'est pas encore associée à une stratégie de développement et à une analyse des dynamiques territoriale, économique et humaine. La construction de la vision globale plaide pour la promulgation d'une loi d'orientation fixant un programme d'appui à la décentralisation et son développement, ses objectifs et les moyens qui lui sont alloués ainsi que de la désignation d'une institution dédiée à la décentralisation, positionnée au sommet de la formation gouvernementale et pour une commission parlementaire spécifique au sein de l'Assemblée des représentants du peuple (ARp).

- **La deuxième réforme** est une refonte totale du mode de gouvernance et du cadre institutionnel. Outre la révision éventuelle du CCL du code de la fiscalité locale et du code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (CATu), elle impliquera de définir les nouvelles prérogatives et statuts des gouverneurs (préfets) qui devront s'articuler avec celles des présidents de région et de promulguer la loi régissant le Haut Conseil des CL, et les autres lois et décrets prévus par le CCL. D'autres enjeux devront être traités avec l'attention et la concertation qui s'imposent, en particulier, le transfert de compétences, les élections régionales, de la relation du conseil régional avec le gouverneur et du rôle qu'il doit jouer, le développement d'une communication proactive pour vulgariser le concept de la décentralisation, développer des plaidoyers, et faciliter la prise de décision et le débat.

- **La dernière réforme** concerne l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Les programmes et projets nationaux de lutte contre le changement climatique doivent donner une place centrale à la maîtrise d'ouvrage locale, afin d'assurer une meilleure efficacité des actions. ■

### Bibliographie

- Banque mondiale, Mission d'appui au secteur du développement urbain et régional, rapport à l'appui de la décentralisation en Tunisie : état des lieux.
- 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.
- Constitution de 2014.
- Fiche-pays, Global Observatory on Local Democracy, GOLD, CGLU.
- Loi n° 89-11 du 4 février 1989 relative aux conseils régionaux.
- Loi organique n° 2018-29 du 9 mai 2018 relative au code des collectivités locales.
- Sustainable Municipal solid Waste Management project, project Appraisal Document, World Bank.
- Rapport « Les Assises nationales de la fiscalité », 12 et 13 novembre 2014, Hôtel Le palace Gammarth, projet de réforme du système fiscal tunisien, Ministère de l'Économie et des Finances.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales, mais leurs responsabilités sont définies par la législation.....	3
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution et les lois et règlements pertinents sont en place.....	4
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les montants des transferts de ressources aux collectivités territoriales ou leur répartition entre les collectivités territoriales sont prévisibles selon une formule transparente.....	2
5	Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie totale pour déterminer l'assiette fiscale, les droits et les redevances et pour percevoir les recettes correspondantes ; l'accès aux marchés financiers est autorisé.....	4
6	Il existe un cadre national de référence des métiers des collectivités territoriales et une stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines des collectivités territoriales, mais leur mise en œuvre n'a jusqu'à présent couvert que quelques collectivités territoriales.....	3
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales qui exigent que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent mais ne sont pas systématiquement suivies.....	3
8	Il n'y a pas de législation nationale sur la participation citoyenne, mais il existe des espaces de dialogue et de concertation organisés localement.....	2
9	La performance des collectivités territoriales n'est pas évaluée.....	1
10	Une réflexion nationale sur l'urbanisation est en cours, mais une stratégie urbaine n'a pas été définie.....	2
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

En 2013, la Zambie a entamé un processus de révision de sa Constitution amendée de 1996, qui a abouti à la promulgation de la Loi n° 2 de 2016 sur la Constitution de la Zambie (amendement). La Constitution consacre une partie spécifique à la décentralisation et à l'administration locale. L'article 147 (2) précise les fonctions exclusives des collectivités locales. Ces fonctions s'ajoutent aux fonctions stipulées dans la loi n° 2 de 2019 sur les collectivités locales. Cependant, il y a une proposition dans la Constitution de la Zambie (Amendement) Projet de loi n° 10 (Bill 10) pour que ces fonctions soient définies dans la législation.

Le gouvernement a maintenant approuvé l'architecture intergouvernementale (IFA) pour parvenir à une gouvernance et à une prestation de services plus équitables, efficaces et responsables afin de soutenir le développement social et économique. La première phase du processus de l'IFA (2015-2017) s'est focalisée sur les étapes immédiates nécessaires pour fournir un niveau minimum de stabilité, de prévisibilité et de transparence, à suivre par l'introduction stratégique d'autres réformes de l'IFA. En apparence, cette stabilité a été assurée par le fonds de péréquation des collectivités locales (LGEF), qui a été créé par la loi sur les collectivités locales de 2014 et est entré en vigueur en janvier 2015. La loi stipulait que chaque année, le Parlement devait affecter au moins cinq pour cent du montant total projeté à percevoir au titre de l'impôt sur le revenu de la République pour cet exercice. Cependant, la loi n° 2 de 2019 sur les collectivités locales a abrogé cette loi et supprimé le seuil de 5 %, laissant les allocations du LGEF aux caprices des fonctionnaires du gouvernement central. En outre, à ce jour, aucune formule horizontale claire de répartition des allocations aux collectivités locales n'a été élaborée. En termes de recettes propres, la Constitution prévoit que les collectivités locales prélèvent, taxe, recouvrent et conservent les impôts locaux. A cet égard, certaines collectivités locales tirent leurs revenus des impôts fonciers. Quant aux prélèvements relatifs à la réglementation des entreprises, ils sont soumis à l'approbation de la Business Regulatory Review Agency.

En 2014, le Cabinet a publié la Circulaire du Cabinet n° 10 visant à mettre en œuvre la politique nationale de décentralisation révisée. Depuis l'entrée en vigueur de la circulaire le 1er janvier 2015, aucune fonction, à l'exception de la coordination et de la gestion du VIH et du SIDA, n'a été déléguée aux autorités locales sans ressources correspondantes. Cependant, le personnel des ministères sectoriels affectés à la déconcentration dans certains districts a commencé à rendre compte aux autorités locales. Les ressources pour leurs programmes locaux continuent d'être déterminées par leurs ministères de tutelle.

Le territoire national est composé de 116 collectivités locales (districts) dont 5 communes, 15 conseils municipaux et 96 conseils de localités. Les dernières élections locales ont eu lieu en août 2021.

Dans certains cas, les collectivités locales disposent d'une autonomie totale pour déterminer l'assiette fiscale, les taux et les redevances, et percevoir les recettes correspondantes ; l'accès aux marchés financiers est autorisé. Cependant, dans certains autres cas, ils doivent demander l'approbation des autorités centrales.

Conformément à l'article 250 de la Loi constitutionnelle (modification) n° 2 de 2016, le Bureau du vérificateur général est habilité à vérifier les comptes des organes de l'État, des institutions de l'État, de l'administration provinciale et des autorités locales. Actuellement, les rapports ont environ deux ans de retard.

En termes de participation, la loi n° 2 de 2019 sur l'administration locale prévoit la création de comités de développement des quartiers dans chaque autorité locale pour faciliter la participation des habitants à la prise de décision. De plus, la loi stipule que le public peut assister aux réunions du Conseil, même s'il n'a pas la possibilité de participer aux débats. Tous les rapports financiers du conseil sont soumis à un examen public. Enfin, le ministère du gouvernement local a émis une directive politique obligeant tous les conseils à ouvrir leurs portes à l'examen public de leurs activités (y compris les rapports financiers, l'aliénation des terres, etc.), ceci pendant la semaine du

gouvernement local qui précède chaque année la Journée africaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.

L'évaluation de la performance du gouvernement local dans la prestation de services publics locaux est absente de la loi zambienne et aucune évaluation de ce type n'est menée. Le gouvernement a cependant mis au point un processus d'évaluation des collectivités locales par l'intermédiaire du Local Government Service Commission Institute.

La Zambie est en train de formuler une stratégie urbaine nationale.

En Zambie, il n'y a pas de quotas obligatoires pour augmenter la représentation des femmes à l'Assemblée nationale et aux conseils locaux.

Bien que les gouvernements locaux ne soient pas directement impliqués dans les programmes et projets nationaux relatifs à la lutte contre le changement climatique, le gouvernement promeut actuellement le projet de loi sur le changement climatique. L'on espère que la loi inclura le(s) rôle(s) que les autorités locales joueront dans la lutte contre le changement climatique, comme suggéré par l'Association des gouvernements locaux de Zambie au cours du processus de consultations.

## Domaines à améliorer

Avec une note totale de 30 points sur 48, la Zambie fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais où certains éléments doivent être améliorés.

- **La première amélioration** qui pourrait être apportée est le renforcement de la décentralisation fiscale. Il s'agit du remplacement de la disposition relative au seuil du LGEF qui figurait à l'article 45, alinéa 3, de la loi n° 12 de 2014 sur l'administration locale (modification) mais omise dans la loi n° 2 de 2019 sur l'administration locale. En vertu de cet alinéa, le Parlement s'est approprié chaque année 5 pour cent du montant total des impôts sur les revenus projetés au niveau national et a distribué les fonds au gouvernement local.

L'Association réitère sa position antérieure selon laquelle tout en se félicitant de l'introduction du LGEF, le Fonds devrait être traité comme un ajout au système de subventions qui existait en vertu de l'article 45, alinéa 3, de la loi no 12/2014 sur les collectivités locales (modification), et non comme son remplacement

- **Le deuxième point d'amélioration** est l'évaluation de la performance des collectivités locales. La GIZ, en collaboration avec l'Association des gouvernements locaux de Zambie (LGAZ) et le ministère des Gouvernements locaux, a conçu des instruments pour mesurer l'efficacité des actions des gouvernements locaux dans l'exécution de leurs responsabilités, bien qu'aucune évaluation n'ait été réalisée depuis la conception de l'instrument. Il est recommandé que le ministère de l'Administration locale prenne des mesures pour effectuer le processus d'évaluation. Cela motivera les autorités locales à améliorer l'efficacité et l'efficience dans la prestation de services, la gestion des ressources et l'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles, humaines et financières et, par conséquent, renforcera la confiance des administrations financières ainsi que des citoyens, en gardant à l'esprit l'augmentation des ressources financières allouées au niveau local.

- **Le troisième axe d'amélioration** doit porter sur la stratégie urbaine. Selon le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, la Zambie avait un taux d'urbanisation de plus de 44,6 % en 2020 et les projections suggèrent une urbanisation de 62,4 % en 2050 (*World Urbanization Prospects : The 2014 Review*). La structure urbaine de la Zambie est caractérisée par une capitale nationale, Lusaka, avec une population de 2 600 000 habitants, représentant la moitié de la population urbaine en 2019. Les villes de moins de 1 000 000 d'habitants marquent la structure nationale ; elles représentaient l'autre moitié de la population urbaine en 2019. La Zambie ne peut donc pas se passer de stratégie urbaine, à la fois pour améliorer les conditions de vie de sa population et pour capitaliser le potentiel de l'impact macroéconomique de la croissance urbaine.

Le ministère des collectivités territoriales, en liaison avec UN-Habitat et en collaboration avec d'autres parties prenantes, dont l'Association des gouvernements locaux de Zambie, est cependant en train de finaliser la politique nationale d'urbanisation qui abordera la question de la stratégie urbaine.

Il est aujourd'hui nécessaire de prendre des mesures positives pour promouvoir la participation active et la représentation des femmes dans les sphères du leadership local et national.

- **La dernière réforme** porte sur la lutte contre le changement climatique. Le gouvernement a répondu par des stratégies et des politiques nationales, mais il existe un décalage entre les cadres nationaux et les réalités locales. La réforme doit reconnaître le rôle essentiel que les gouvernements locaux devront jouer dans l'intensification de l'adaptation des communautés au changement climatique. L'Association a fait des propositions sur le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. Le gouvernement a fait l'objet de pressions pour garantir l'inclusion de cette question importante lors de la rédaction du projet de loi final à présenter au Parlement. ■

### Bibliographie

- (2019) Office central de la statistique de Zambie (web).
- Constitution de la Zambie (Loi d'amendement) n° 2 de 2016.
- Gouvernement zambien Circulaire du Cabinet numéro 10 de 2014.
- Gouvernement zambien Projet de rapport sur l'architecture budgétaire intergouvernementale 2014.
- Profil pays CLGF Zambie.
- Politique nationale de décentralisation (révisée 2013).
- La Loi sur la gestion de l'environnement, 2011.
- Loi n° 12 de 2014 sur les collectivités locales (modification).
- Loi sur les collectivités locales n° 2 de 2019.

### Notation de l'environnement favorable aux villes et collectivités territoriales

1	La constitution mentionne explicitement les collectivités territoriales en tant que sphères de gouvernance, détaillant leurs rôles et responsabilités reconnus.....	4
2	Toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.....	3
3	Les assemblées et les organes exécutifs locaux sont élus sur tout le territoire.....	4
4	Les ressources ne sont pas transférées ou sont transférées de manière erratique et irrégulière.....	1
5	Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie totale pour déterminer l'assiette fiscale, les taxes et les redevances et pour percevoir les recettes correspondantes ; l'accès aux marchés financiers est autorisé.....	4
6	Il n'y a pas de cadre national de référence définissant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités territoriales et aucune stratégie nationale de formation et de promotion des ressources humaines dans les collectivités territoriales.....	1
7	Des règles et des dispositions légales sur la transparence dans le fonctionnement des collectivités territoriales exigeant que des audits réguliers et indépendants soient menés dans des délais spécifiés existent et sont appliquées.....	4
8	Une législation nationale sur la participation citoyenne existe mais n'est pas appliquée.....	3
9	La performance des collectivités locales est évaluée.....	4
10	Une stratégie urbaine nationale claire existe, mais les dispositions financières et techniques et les capacités nécessaires à sa mise en œuvre font défaut.....	3
11	Le pays ne fournit aucun ou un seul des mécanismes d'égalité des sexes.....	1
12	Le pays ne fournit aucun ou 1 seul des mécanismes de lutte contre le changement climatique.....	1

## Explication de la notation

Depuis son indépendance en 1980, le Zimbabwe a fait de la décentralisation une priorité et a entrepris une série d'innovations institutionnelles. L'objectif principal de la Politique Nationale de Décentralisation (PND) est d'achever le transfert législatif des responsabilités du gouvernement central aux gouvernements locaux et de redéfinir le rôle du gouvernement central dans la fourniture de services et d'infrastructures. Le PND est piloté par les Ministères des Collectivités Locales, des Travaux Publics et du Logement National, et se compose de six piliers : (i) modifier le rôle du gouvernement central, qui devrait passer de l'exécution à la facilitation en renforçant sa capacité à élaborer des directives ; (ii) renforcer les gouvernements locaux en tant que niveau approprié pour la planification et la prestation de services après consultation des citoyens et d'autres secteurs ; (iii) renforcer des communautés entières, y compris les groupes défavorisés et les plus faibles, à participer à leur propre développement ; (iv) renforcer les capacités institutionnelles pour fournir des services répondant aux demandes des communautés ; (v) assurer la redevabilité et la transparence vis-à-vis du gouvernement central et des citoyens ; et (vi) fournir des orientations et une coordination nationales en veillant à ce que les priorités nationales (telles que la pauvreté et le SIDA) soient abordées dans un contexte politique adéquat.

En 2013, de nouvelles compétences ont été inscrites dans la nouvelle Constitution nationale, qui englobe le gouvernement local en vertu du chapitre 14. Son préambule se lit comme suit : « Considérant qu'il est souhaitable d'assurer : la préservation de l'unité nationale au Zimbabwe et la prévention de toutes les formes de désunion et de sécessionnisme ; la participation démocratique au gouvernement de tous les citoyens et communautés du Zimbabwe ; l'allocation équitable des ressources nationales et la participation des communautés locales à la détermination des priorités de développement dans leurs zones ; il doit y avoir une dévolution de pouvoir et de responsabilités aux niveaux inférieurs du gouvernement au Zimbabwe. L'introduction de cette nouvelle Constitution au Zimbabwe a renforcé le cadre

législatif des gouvernements locaux ; cependant, il reste encore beaucoup à faire pour réaligner les statuts sur la nouvelle Constitution.

Au Zimbabwe, toutes les responsabilités et tous les pouvoirs sont clairement définis conformément à la Constitution, mais certaines lois et réglementations pertinentes font défaut.

Il existe 92 gouvernements locaux au Zimbabwe : 32 conseils urbains comprenant neuf conseils municipaux, 13 conseils de localités, sept conseils de villes, trois conseils locaux et 60 conseils de district ruraux.

Les assemblées locales et les organes exécutifs sont élus dans tout le pays ; les dernières élections locales ont eu lieu en juillet 2018.

La Constitution a également introduit des transferts fiscaux aux gouvernements locaux et provinciaux à un minimum de 5 pour cent du revenu national. Ces transferts attendent encore d'être réalisés.

Les collectivités locales zimbabwéennes sont parmi les plus riches d'Afrique en matière de pouvoirs fiscaux ; elles disposent d'une autonomie complète pour fixer et percevoir leurs propres recettes. Malheureusement, bien qu'elles aient le pouvoir législatif d'être une autorité fiscale, les départements gouvernementaux continuent d'usurper des responsabilités précédemment déléguées qui entravent la performance financière et la viabilité des gouvernements locaux au Zimbabwe. En outre, l'état extrêmement précaire de l'économie zimbabwéenne a considérablement réduit la capacité à générer des impôts à tous les niveaux de gouvernement.

Concernant le renforcement des capacités des administrations locales, il n'existe pas de cadre national de référence détaillant les qualifications et les responsabilités du personnel des collectivités locales, ni de stratégie nationale de renforcement des capacités des administrations locales. De plus, les gouvernements locaux ne sont pas habilités à employer des hauts fonctionnaires ; ils ne sont autorisés à employer que des employés de niveau inférieur. Les chefs de département et les directeurs généraux sont employés par le ministère.

La législation zimbabwéenne contient une composante sur le contrôle financier des gouvernements locaux. Le ministère des collectivités locales, des travaux publics et du logement national et le Vérificateur général des comptes entreprennent régulièrement des audits des systèmes dans toutes les collectivités locales.

Le Zimbabwe dispose d'une législation spécifique sur la participation dans le cadre des 13 principes de décentralisation adoptés par le gouvernement, mais celle-ci n'a pas encore été appliquée.

Auparavant, le Zimbabwe n'avait pas de lois sur l'évaluation des performances des collectivités locales. Récemment, le gouvernement du Zimbabwe a introduit le cadre de gestion intégrée axée sur les résultats (IRBM) dans toutes les entités publiques. Le cadre de gestion intégrée axée sur les résultats exige que les directeurs généraux des collectivités locales rédigent des accords de performance annuels qui sont signés par les maires/présidents et soumis au ministère des collectivités locales, des travaux publics et du logement.

Le Zimbabwe a un taux d'urbanisation de près de 32 % en 2020 ; cette proportion sera de 45,9 % en 2050 (*World Urbanization Prospects: the 2018 Revision*). Le gouvernement du Zimbabwe, à travers le ministère des collectivités locales, des travaux publics locaux et du logement national, a validé en août 2019 la politique nationale des établissements humains du Zimbabwe. Cette politique doit être conforme à la Constitution du

Le Zimbabwe n'a aucune disposition sur l'égalité des sexes dans les élections locales malgré l'inclusion d'une clause dans la Constitution qui prévoit la représentation égale des femmes au Parlement.

Les gouvernements locaux ne sont pas impliqués dans les programmes et projets nationaux sur le changement climatique.

## Domaines à améliorer

Avec un score global de 33 points sur 48, le Zimbabwe fait partie des pays dont l'environnement est plutôt favorable à l'action des villes et collectivités territoriales, mais où quelques améliorations sont nécessaires.

- **La première amélioration** possible concerne l'opérationnalisation des dispositions contenues dans la nouvelle Constitution. En effet, les nombreuses dispositions introduites par la nouvelle Constitution du Zimbabwe permettraient d'améliorer considérablement le statut et le rôle des villes et des gouvernements locaux si elles étaient mises en œuvre. Nonobstant le fait que les gouvernements locaux sont désormais reconnus dans la Constitution, les ministères de tutelle nationaux continuent de diriger de manière centralisée la plupart des interventions. L'incapacité des ministères de tutelle à comprendre le concept de décentralisation du pouvoir a généré des tensions et des conflits avec les gouvernements locaux.

Dans l'ensemble, le processus de décentralisation est en grande partie au point mort au Zimbabwe. L'extrême réticence, voire le refus catégorique des administrations centrales de transférer des responsabilités est exacerbée par la crise politique constante au plus haut niveau du gouvernement. Lorsque des fonds ont été transférés pour soutenir le processus, les efforts ont été fragmentaires. La plupart des citoyens n'en ont que peu bénéficié – les

services publics locaux ne se sont pas améliorés – et ne sont pas motivés à participer à la gestion publique locale. La réforme devrait permettre de clarifier les responsabilités et, en particulier, la coordination avec les services déconcentrés de l'État.

- **La deuxième amélioration** possible concerne la décentralisation fiscale. La Constitution a prévu le transfert d'au moins 5 pour cent du revenu national aux gouvernements provinciaux et locaux. Malheureusement, les conseils provinciaux n'ont pas encore été mis en place et le gouvernement central se sert de cela comme excuse pour ne pas effectuer de transferts fiscaux aux autorités locales. Le gouvernement doit développer un cadre qui permet aux autorités locales de recevoir leur part du transfert fiscal pendant qu'elles finalisent la formation des conseils provinciaux. Le ministère des collectivités locales, des travaux publics et du logement national travaille actuellement avec le ministère des finances et du développement économique pour élaborer un cadre de décaissement budgétaire afin de rendre opérationnelle la disposition susmentionnée de la Constitution.

La réforme doit permettre de définir les responsabilités individuelles à transférer, d'identifier le coût de mise en œuvre de ces responsabilités individuelles et enfin de clarifier les modalités de transfert afin de les rendre prévisibles et stables. La réforme pourrait également examiner la composante fiscale locale. À l'inverse, le contrôle de la chaîne fiscale par les collectivités locales rend très coûteuse la collecte des impôts locaux. Par conséquent, des négociations sont en cours pour parvenir à un accord avec le gouvernement central afin de faciliter la collecte des taxes locales. Une période de transition devrait être fixée entre les différentes parties prenantes pour évaluer les progrès accomplis avant qu'une décision finale ne soit prise. La réforme pourrait soutenir la définition des modalités d'une telle contractualisation sur le long terme.

- **La troisième amélioration** devrait se concentrer sur la représentation du genre dans la gouvernance locale. Un quota pourrait être introduit pour pallier la faible représentation des femmes dans les organes de gouvernance des gouvernements locaux.

- **La dernière amélioration** doit spatialiser la mise en œuvre des Contributions Déterminées au niveau National (CDN), afin que les collectivités locales puissent participer à la lutte contre le changement climatique. Un programme d'appui doit être élaboré pour renforcer la capacité des gouvernements locaux à élaborer des projets et à accéder aux fonds climatiques.■

### Bibliographie

- Constitution du Zimbabwe Amendement n° 20, 2013.
- CGLU. Profil pays de l'Observatoire mondial de la démocratie locale (GOLD).
- Directive du Premier ministre sur la décentralisation (1984 et 1985).
- Loi «Chiefs and Headmen Act» modifiée.
- Loi de 1985 sur les conseils provinciaux et l'administration.
- Loi sur les conseils de district de 1980 (modifiée en 1981 et 1982).
- Loi sur les conseils de district ruraux de 1988.







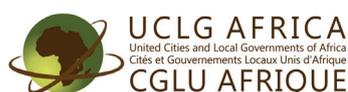
L' Afrique est la région du monde où le rythme de croissance urbaine est le plus important actuellement. Avec des taux de croissance oscillant autour de 4 % à 6 % en moyenne, les villes africaines doublent leur population tous les 10 à 15 ans. Les experts estiment que 50 % des Africains vont vivre dans des villes d'ici 2030. Dès maintenant ces villes contribuent pour 60 % au PIB du continent africain.

C'est dire si la bonne gouvernance des villes est importante pour l'attractivité et la compétitivité des économies africaines, et si les conditions mises en place pour l'amélioration de l'action des autorités qui ont le mandat d'administrer et gérer ces villes et territoires est crucial pour l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations, comme de leur attractivité pour les activités économiques et culturelles et la création d'emplois correspondants.

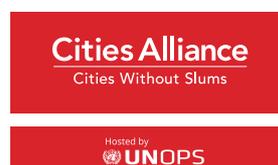
C'est pour cette raison qu'en collaboration avec Cities Alliance, CGLU Afrique a entrepris de publier tous les trois ans, depuis 2012, un rapport sur l'environnement institutionnel créé par l'État pour les initiatives et actions des collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leur mandat (CEE Rating).

Il s'agit d'un outil essentiel pour étalonner la mise en œuvre des politiques de décentralisation au niveau de chaque pays et de chaque région d'Afrique, et identifier les réformes à mettre en œuvre pour que les marges de manœuvre que le cadre institutionnel créé par l'État au profit des villes et territoires les rendent aptes à relever les défis que leur posent l'urbanisation rapide du continent africain et les enjeux du changement climatique, et leur permettent d'être des acteurs de premier plan dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 des Nations Unies et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

La présente édition 2021 du CEE Rating actualise les données de l'édition 2018, et fournit des éléments de comparaison et d'analyse des évolutions observées sur chaque période triennale depuis 2012.



<https://www.uclga.org>



<http://www.citiesalliance.org>